

CA20N
SM800
-1986
S514
v.1

TRANSITION

Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale Volume I

Préparé à l'intention
du ministère des Services
sociaux et
communautaires
de l'Ontario

CALON


SM800

-1986

S514

V.1

TRANSITIONS



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

RAPPORT DU
COMITÉ D'EXAMEN
DE L'AIDE SOCIALE

TRANSITIONS

VOLUME I

Préparé à l'intention du ministère des Services
sociaux et communautaires de l'Ontario

Toronto 1988



©1988 Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

ISBN 0-7729-4373-7

Imprimé au Canada par Syrograph International Corporation

On peut se procurer des exemplaires du présent rapport ainsi que d'autres publications du gouvernement de l'Ontario, à Publications Ontario, 880, rue Bay, Toronto.

Les personnes de l'extérieur peuvent écrire à :

Publications Ontario

5^e étage

880, rue Bay

Toronto (Ontario)

M7A 1N8

Le numéro de téléphone de Publications Ontario est : (416) 965-6015 ou, en Ontario, 1-800-268-7540 sans frais d'interurbain. Les personnes dont l'indicatif régional est le 807 doivent composer le 0-Zenith 67200. Les malentendants peuvent composer le (416) 965-5130 ou, sans frais en Ontario, le 1-800-268-7095. Les cartes de crédit MasterCard et Visa sont acceptées. Faire le chèque ou mandat à l'ordre du trésorier de l'Ontario. Paiement exigé d'avance.

This report is also available in English.



Ontario

The Social
Assistance
Review

La révision
de l'aide
sociale

2195 Yonge Street
10th Floor
Toronto, Ontario
M4S 2B2
(416) 963-3741

2195, rue Yonge
10e étage
Toronto (Ontario)
M4S 2B2

Le 1^{er} septembre 1988

L'honorable John Sweeney
Ministre
Ministère des Services sociaux et communautaires
6^e étage
Édifice Hepburn
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1E9

Monsieur le Ministre,

Nous avons l'honneur de vous remettre le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale.

Nous avons tenté de répondre aux questions précises que vous nous avez demandé d'étudier. Nous nous sommes aussi penchés sur un certain nombre d'aspects qui nous semblaient inextricablement liés aux problèmes que pose le système d'aide sociale.

Nous joignons à notre rapport les documents de travail préparés à notre intention, ainsi que les mémoires que nous avons reçus. Nous croyons savoir que l'on prendra des mesures pour mettre ces documents à la disposition de ceux qui voudront les consulter.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de nous pencher sur ce sujet fort important et nous espérons que nos consultations, la recherche que nous avons menée et nos recommandations seront utiles à la province dans la refonte du système d'aide sociale et des programmes connexes qu'elle a décidé d'entreprendre.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre plus haute considération.

Le président,
George Thomson

George Thomson
Jacques Côté

Walter McKay
Walter McKay

John Southern
John Southern

Le Révérend Owen Burey

Owen Burey
Phil Johnston

Phil Johnston
Terry Meagher

T. Meagher
Fern Stimpson

Fern Stimpson
Fern Stimpson

Joanne Campbell

Joanne Campbell
Clarke MacDonald

Clarke MacDonald
Diane Mountain

Diane Mountain
Ruth Wildgen

Ruth Wildgen
Ruth Wildgen

John Sweeney



TABLE DES MATIÈRES

VOLUME 1

Membres du Comité d'examen de l'aide sociale xix

Remerciements xxi

Personnel cadre xxiii

INTRODUCTION 1

PARTIE I

CHAPITRE 1 LES PRINCIPES DE LA RÉFORME 7

Valeurs de base 8

Un nouvelle façon d'aider 9

Principes opérationnels 12

1. Admissibilité 12
2. Suffisance 14
3. Accessibilité 15
4. Épanouissement personnel 16
5. Responsabilité personnelle 18
6. Respect des droits de la personne 19
7. Respect de la vie familiale 21
8. Respect des différences 23
9. Obligation redditionnelle du système 24
10. Partage des responsabilités 25

Résolution des conflits entre les principes 27

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 2 L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO 29

Qui reçoit des prestations et pour quelle raison? 31

Qui sont les bénéficiaires de l'aide sociale? 32

L'évolution des besoins en matière d'aide 39

Motifs de la croissance de l'aide sociale 42

Qui présente le plus de risque de dépendre longtemps de l'aide sociale? 48

Les familles monoparentales 49

Les bénéficiaires de l'aide sociale générale aptes au travail 50

Sous-groupes de bénéficiaires 53

Les enfants de moins de 18 ans 53

Les adultes d'âge mûr et les parents esseulés 55

Les jeunes de 16 à 24 ans 56

Les immigrants récents et les revendicateurs du statut de réfugié 56

Nécessité de la réforme 57

Insuffisance du revenu 58

Complexité du système 58

Disparité des services 59

Absence de mécanismes d'appui 59

Manque de coordination des programmes 60

Pourvoir aux besoins essentiels 60

Un revenu suffisant 60

Un logement abordable 65

Le contexte social et économique 68

La pauvreté au cours des années 1980 68

Les faibles salariés 71

Aspects de la vie des sans-abri 76

Les sources de la sécurité du revenu 79

Les lois sur la pauvreté dans les colonies canadiennes 79

Les oeuvres de bienfaisance publiques et privées de 1867 à 1914 80

Les allocations aux mères nécessiteuses, les pensions de retraite et l'assurance-chômage 81

TABLE DES MATIÈRES

Le fédéralisme coopératif : de 1945 à 1972 84

Repli et sobriété : de 1975 à 1984 86

Crédits affectés aux programmes de sécurité du revenu 88

Coût de l'aide sociale pour le gouvernement fédéral et pour la province 90

Réforme de la sécurité du revenu 94

Tentatives de réforme au Canada 94

Tentatives de réforme à l'extérieur du Canada 96

CHAPITRE 3 UNE VISION DE L'AVENIR 97

Le nouvel ordre : aider d'une façon différente 98

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'AVENIR 99

L'emploi et le marché du travail 100

Création d'emplois 100

Égalité devant l'emploi 101

Soutien des familles 102

L'Éducation, la formation professionnelle et le recyclage 104

Éducation 104

Formation professionnelle et recyclage 105

La fiscalité 107

Le régime fiscal, les régimes de transfert et le piège de la pauvreté 107

Réforme fiscale 109

Santé 110

Logement 112

UN SYSTÈME DE SÉCURITÉ DU REVENU RESTRUCTURÉ 114

Revenu annuel garanti 114

TABLE DES MATIÈRES

Un régime de revenu d'invalidité 118

Assurance-invalidité globale 119

Une prestation d'invalidité 123

Coordination des programmes de revenu d'invalidité 124

Un avantage au titre des enfants 125

Le système actuel d'avantages accordés au titre des enfants 126

Un nouveau programme 129

Supplément de revenu 133

Les faibles salariés 133

Le système d'aide sociale 136

PARTIE II

CHAPITRE 4 LA STRUCTURE DES PRESTATIONS 137

Les problèmes majeurs de la structure des prestations 139

Les objectifs de la réforme 146

Résumé des propositions de réforme 146

Un système d'aide sociale unifié 148

Admissibilité, Inadmissibilité et catégories 154

Inadmissibilité automatique 155

Admissibilité par catégorie 160

Les définitions de l'invalidité 163

La prestation aux parents de famille d'accueil 171

La prestation pour enfants handicapés 175

Définition de l'entité bénéficiaire 177

L'examen de la situation financière 182

Examen des besoins 184

Examen des biens 185

TABLE DES MATIÈRES

Examen du revenu 191

Examen des besoins ou examen des ressources 200

Le principe de la suffisance et la structure des prestations 201

Comment définir et maintenir la suffisance 201

Les frais de logement et les subsides 207

Les pensionnaires d'établissements 212

Éléments obligatoires et facultatifs 215

Autres questions relatives à la structure des prestations 219

Les taux régionaux 221

Les prestations en espèces et les avantages en nature 221

CHAPITRE 5 LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS ET LES RESSOURCES HUMAINES 227

Les lacunes du système actuel 228

Un système d'aide sociale restructuré 229

Les fondements du nouveau système 230

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS 230

Exemples de planification des possibilités 232

La séparation des fonctions 235

Les modalités spécialisées de planification des possibilités 239

La flexibilité à l'échelon local 239

Les bénéficiaires ayant des besoins particuliers 241

Le droit conditionnel 252

Les pratiques actuelles 252

Arguments en faveur du droit conditionnel 254

Arguments contre le droit conditionnel 255

Une nouvelle politique 256

Les bénéficiaires admis inconditionnellement 258

Les bénéficiaires admis conditionnellement 261

TABLE DES MATIÈRES

LES RESSOURCES HUMAINES 266

La baisse de la qualité du service 274

Les ressources humaines dans un système restructuré 276

Les réformes immédiates 277

Une stratégie à long terme 284

CHAPITRE 6 VERS L'AUTONOMIE 287

Les obstacles à l'autonomie 289

Les obstacles provenant du système d'aide sociale 289

Les obstacles structurels 292

L'emploi et l'aide sociale 294

L'autonomie par le travail 296

La création de débouchés 299

Les facteurs de motivation et de dissuasion de nature financière 303

Élimination des facteurs dissuasifs de nature financière en matière d'emploi 307

Les encouragements financiers à conserver un emploi 318

L'harmonisation des réformes financières 326

Services et modalités de soutien favorisant la transition 335

Les programmes d'éducation 335

Les programmes d'aide à l'emploi 345

Les modalités de soutien à l'emploi 355

Les services d'aide à l'emploi et les modalités de soutien destinés aux personnes handicapées 359

Les services sociaux et les modalités de soutien social 367

Les services complémentaires 368

Les bénéficiaires ayant des besoins particuliers 370

L'affectation des ressources 376

Notes – Volume 1 383



VOLUME 2

CHAPITRE 7 LA PRESTATION DE L'AIDE SOCIALE 395

De nouvelles modalités de prestation de l'aide sociale 398

Les attitudes 398

Le milieu de travail 398

L'assistance 399

Un système transparent 402

La prise des décisions discrétionnaires 405

Questions de procédure 408

L'établissement de l'invalidité 410

Les collectivités ethniques 413

Le versement des prestations à des fiduciaires ou à des tiers 415

Équité de la procédure 417

Les décisions concernant les prestations 418

Les recours en appel auprès de la Commission de révision de l'aide sociale 420

La technologie 432

L'utilité de la technologie pour les bénéficiaires 434

L'utilité de la technologie pour le personnel et l'administration 438

Mise en oeuvre de la nouvelle technologie 440

Intégrité du système 441

Qu'est-ce que la fraude? 442

Quelle est l'étendue de la fraude? 442

Les mesures visant à diminuer la fraude 445

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 8 ADMINISTRATION ET FINANCEMENT 451

Structure actuelle de prestation des services 452

Prestation des services en Ontario 454

Services sociaux 456

Financement de l'aide sociale générale et des prestations familiales 456

Programmes dans d'autres provinces 458

Objectifs de la réforme 459

Les problèmes de la structure actuelle 461

Nouvelle structure de la prestation des services 466

Prestation des services par la province ou par les municipalités? 468

Mise en oeuvre du programme 476

Consolidation des unités plus petites 476

Évaluation et obligation redditionnelle 477

Intégration de l'aide sociale générale et des prestations familiales 478

Aide supplémentaire aux personnes handicapées 478

La réussite de l'intégration et de la réforme 479

Coordination du processus décisionnel et de la planification 480

Le gouvernement fédéral 481

Le gouvernement provincial 482

Planification et coordination à l'échelon local 487

Nouveaux accords de financement 490

Accords actuels de partage des frais 492

Sources de revenu des municipalités 493

Limites du rôle du Comité 494

Propositions de réforme 496

Mesures intérimaires 498

CHAPITRE 9 LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES 501

Les objectifs du Comité 503

Un processus de consultation spécial 504

TABLE DES MATIÈRES

Les autochtones de l'Ontario et l'aide sociale 505

Les modalités de prestation des services 507

Obstacles à la prestation des services 508

Une perspective plus large 511

L'autodétermination des autochtones 513

Réforme et transition 515

Réformes à court terme 517

Le débat constitutionnel et les mesures tripartites 522

Une loi provinciale 525

Les collectivités autochtones établies en dehors des réserves 529

CHAPITRE 10 LA RÉFORME DES DOMAINES CONNEXES 531

SANTÉ 531

Soins dentaires essentiels 533

Assurance-médicaments 535

Programme d'appareils et de prothèses 535

Aide au paiement des cotisations au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario 537

Recherche et information 539

Un service communautaire de santé et de soutien 540

LOGEMENT 540

Offre 541

Construction de nouveaux logements locatifs 543

Préservation des logements abordables actuels 549

Meilleure utilisation des logements existants 550

Des logements abordables 553

Soutien 555

Logement d'appoint 557

Logements d'urgence et programmes de jour 560

TABLE DES MATIÈRES

LE DROIT DE LA FAMILLE 562

- L'obligation de demander une pension alimentaire 564
- La demande de pension alimentaire 564
- Le montant de la pension alimentaire 566
- Exécution des ordonnances alimentaires 569
- Le Programme des travailleurs de soutien aux parents 569
- Méthodes intégrées 570

ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES 571

Le Régime d'assistance publique du Canada 571

- Le rôle du Régime d'assistance publique du Canada 572
- Une nouvelle stratégie globale 574
- Problèmes et questions concernant le Régime d'assistance publique du Canada 575
- Planification des changements 580

Programmes et services destinés aux personnes handicapées 580

- Ententes de partage des frais 581
- Les limites de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides 582
- Orientations futures 585

LE SECTEUR BÉNÉVOLE 586

ATTITUDES DU PUBLIC 590

LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS 593

CHAPITRE 11 LES ÉTAPES DE LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME 595

- Pourquoi procéder par étapes? 595
- La nouvelle loi sur l'aide sociale 598

Sommaire des étapes de la réforme 600

TABLE DES MATIÈRES

Effet et conséquences des dépenses sociales 601

Les crédits affectés à l'aide sociale ont-ils été bien dépensés? 602

Les programmes d'aide sociale nous coûtent-ils déjà assez? 603

L'effet économique des dépenses sociales 604

Contrôle de la réforme du système 607

LES ÉTAPES DE LA RÉFORME 609

Coût 609

Étape 1 : La première année de la réforme 610

Coût de l'étape 1 615

Étape 2 : La rédaction de la nouvelle loi 615

Coût de l'étape 2 617

Étape 3 : La mise en application de la nouvelle loi 617

Coût de l'étape 3 618

Étape 4 : Le supplément de revenu et la suffisance des prestations 618

Coût de l'étape 4 618

Étape 5 : Les nouveaux programmes de sécurité du revenu 619

Annexes 621

A. Mandat du Comité 621

B. Personnel et équipe du projet 625

C. Groupes consultatifs 626

D. Audiences et exposés 633

E. Mémoires 644

TABLE DES MATIÈRES

F. Consultations	650
G. Documents de travail	655
H. Questions le plus fréquemment soulevées	659
I. Recommandations	661
J. Traduction des expressions anglaises	695
Notes – Volume 2	701

MEMBRES DU COMITÉ D'EXAMEN DE L'AIDE SOCIALE

George Thomson, président

Ancien juge du tribunal de la famille et ancien sous-ministre associé du ministère des Services sociaux et communautaires, George Thomson est présentement directeur de l'éducation de la Société du barreau du Haut-Canada.

Rév. Owen Burey

Président sortant du *Chatham-Kent Multicultural Council* et président sortant du *Council of Jamaicans* du Canada.

Joanne Campbell

Présidente de la Commission de révision de l'aide sociale, instance d'appel des bénéficiaires de l'aide sociale. Ancienne conseillère de la communauté urbaine de Toronto et membre du *Metro Community Services* et du *Housing Committee*.

Jacques Côté

Commodore à la retraite et ancien chef de l'administration de la ville de Hearst. M. Côté a servi plus de 35 ans dans la marine canadienne.

Phil Johnston

Commissaire des Services sociaux de la municipalité régionale de Waterloo, président sortant de l'*Ontario Municipal Social Services Association*, et ancien membre du conseil de l'Association des municipalités de l'Ontario.

Clarke MacDonald

Ancien modérateur de l'Église Unie du Canada et directeur de l'*Office of Church in Society*.

MEMBRES DU COMITÉ

Wally McKay

Directeur administratif des Services à l'enfance et à la famille de Tikinagan (récemment désignés comme étant la première société autochtone d'aide à l'enfance de l'Ontario) et ancien chef régional de l'Ontario.

Terry Meagher

Secrétaire de l'Association canadienne des libertés civiles et ancien secrétaire trésorier de la Fédération du travail de l'Ontario.

Diane Mountain

Chef de famille monoparentale de Kitchener, membre associée de *Mothers Making Change*, et préposée à l'accueil des services sociaux de la région de Waterloo.

Fern Stimpson

Directrice des politiques de l'emploi de la Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers.

John Southern

Assistant pour les personnes handicapées et vice-président sortant de BOOST, organisme favorisant l'autonomie des personnes aveugles.

Ruth Wildgen

Échevin d'Ottawa et chef de famille monoparentale s'intéressant tout spécialement aux besoins des personnes socialement défavorisées.

REMERCIEMENTS

Nous exprimons ailleurs dans ces pages notre gratitude envers les nombreuses personnes de toute la province qui ont parlé ou écrit au Comité, celles qui ont fait partie de nos groupes consultatifs et celles qui ont pris part à des consultations spéciales. Leur contribution au présent rapport a été très précieuse.

Nous tenons à exprimer notre reconnaissance envers les membres du personnel qui ont travaillé pour le Comité d'examen et qui lui ont constamment donné l'appui, les informations et les ressources nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. Nous pensons tout particulièrement à Debbie Oakley, notre directrice de projet; à Patrick Johnston et à John Stapleton, qui ont dirigé le travail de recherche et de politique du Comité; et à Joanne Leatch, qui a dirigé la recherche sur les questions juridiques. Nick Ignatieff, Shirley Hoy, Mary Jane Mossman et Deborah Coyne nous ont fourni une aide indispensable pour certains aspects de notre rapport. Melanie Hess a fait d'excellentes recherches sur toute une variété de questions, et Terese Weisberg nous a beaucoup aidés à plusieurs points de vue dans les questions se rapportant aux personnes handicapées. La période prolongée de consultations publiques a été organisée et dirigée d'une main de maître par Trinela Cane, avec l'aide compétente de Tatiana Benzaquen et celle de Beverley Mitchell, notre chef de bureau, pour le suivi.

Nous tenons à remercier tout spécialement le ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, qui nous a aidés en nous fournissant du personnel d'appoint, des services administratifs et professionnels, des renseignements, des exposés et des mémoires de chacune de ses grandes directions, les services de bibliothèque et la communication au public de renseignements sur le travail de notre Comité. D'autres ministères nous ont fourni les renseignements demandés et, dans certains cas, leur personnel nous a donné son avis sur des questions spécifiques.

Nous sommes également reconnaissants envers les nombreux consultants qui ont entrepris des recherches pour nous. Leurs noms et les rapports qu'ils ont préparés figurent à l'annexe G du présent rapport. Nous tenons également à remercier David Thornley, Cheryl Hamilton et Ernie Lightman, qui ont participé à la rédaction de

REMERCIEMENTS

certaines chapitres, et Barbara Czarnecki, pour sa compétence, sa persévérance et sa patience dans son rôle de responsable de la mise au point. Joanne Preece s'est occupée du processus de publication avec beaucoup d'efficacité malgré des délais très courts, et Steven Bock a créé une présentation graphique élégante et appropriée.

Parmi les autres personnes qui nous ont aidés aux différents stades de notre travail, citons Ken Battle, qui nous a fourni, entre autres, des données importantes sur la pauvreté et le calcul de l'avantage au titre des enfants; Cliff Williams, qui nous a aidés à obtenir les renseignements historiques nécessaires, Charlez Translation Ltd., Gérard Hernando en particulier, qui nous a fourni une traduction française de haute qualité; Gilles Séguin, qui nous a fourni les renseignements désirés sur les programmes fédéraux et ses commentaires sur la version française du rapport; et David Ross, qui nous a aidés à obtenir les données statistiques nécessaires. Nous tenons également à remercier Brian Murphy et ses collègues de la Division des études sociales et économiques de Statistique Canada, qui nous ont donné accès à l'ébauche de la base de données et du modèle de simulation de politique sociale. Nous n'avons cité que quelques-uns des organismes et des personnes qui se sont mis à notre disposition pour répondre à nos questions.

Finalement, nous tenons à adresser nos remerciements au ministre des Services sociaux et communautaires, l'honorable John Sweeney, pour avoir cru en la nécessité d'un examen public du système d'aide sociale, pour avoir appuyé un comité indépendant pourvu de ressources suffisantes pour entreprendre une consultation publique d'envergure, pour sa patience et pour les encouragements qu'il nous a prodigués au cours de notre travail.

PERSONNEL CADRE

Debbie Oakley

Directrice de projet

Patrick Johnston

Conseiller principal, Politique et recherche

John Stapleton

Conseiller principal

Joanne Leatch

Conseillère juridique principale

PARTIE I

INTRODUCTION

Créé en juillet 1986 par le gouvernement de l'Ontario, le Comité d'examen de l'aide sociale est un comité d'enquête public et indépendant dont la tâche essentielle a été de répondre aux quatre questions suivantes :

- Quels devraient être les principes directeurs et les objectifs de l'aide sociale et des programmes connexes?
- Dans quelle mesure le système actuel atteint-il ses objectifs?
- Quelle stratégie globale la province devrait-elle adopter pour modifier le système actuel?
- Sur quels paramètres la province devrait-elle fonder la modification de ses lois actuelles?

On demandait donc au Comité d'effectuer le premier examen exhaustif des programmes d'aide sociale de la province depuis plus de vingt ans. Notre mandat (qui figure à l'annexe A du présent rapport) reconnaît que, “en dépit d'une augmentation continuelle des crédits, on craint de plus en plus que le système n'ait besoin d'un réaménagement important, ou même qu'il ne réussisse pas à atteindre ses objectifs fondamentaux”.

Le système d'aide sociale de l'Ontario, qui assure le soutien du revenu de 500 000 résidents de la province, comprend deux programmes : les prestations familiales, gérées par la province, et l'aide sociale générale, gérée par les municipalités et les bandes indiennes. En 1988, les paliers fédéral, provincial et municipal ont consacré à ce système des crédits de plus de 2 milliards de dollars. Par ailleurs, l'aide sociale ne constitue qu'une faible partie d'un système beaucoup plus vaste de sécurité du revenu qui comprend, entre autres, l'assurance-chômage, les allocations familiales, les crédits d'impôt pour enfants et le Régime de pensions du Canada. L'État-providence moderne conçoit l'aide sociale comme un programme de dernier recours pour ceux, peu nombreux, qui ne peuvent subvenir à leurs propres besoins par le biais d'un emploi, et qui ne sont pas en mesure d'obtenir un revenu approprié d'autres programmes universels ou cotisables.

Le Comité se compose de douze membres, qui proviennent de toutes les régions de

TRANSITIONS

la province. La plupart d'entre eux sont étrangers au système d'aide sociale et proviennent de sphères différentes de la société; toutefois, certains travaillent maintenant dans le cadre de ce système ou ont déjà eu l'occasion d'y travailler. Certains membres du Comité ont déjà été bénéficiaires de l'aide sociale ou ont une connaissance particulièrement intime des problèmes rencontrés par certains groupés, tels que les chefs de famille monoparentale, les personnes handicapées, les autochtones, les immigrants et les Franco-Ontariens. Chacun d'eux a abordé cet examen à partir du point de vue qui lui était particulier, qu'il s'agisse du monde des affaires, du syndicalisme, d'une église, du droit ou de la politique municipale.

Le travail que nous avons effectué au cours des deux dernières années s'est déroulé en trois étapes distinctes. Nous avons commencé par consulter le plus largement possible la population de l'Ontario. Nous avons ensuite étudié les questions identifiées par nous et par ceux que nous avons consultés, comme les plus essentielles à la compréhension des problèmes soulevés par le système et à la détermination des réformes nécessaires. (Les documents de travail préparés à l'intention du Comité au cours de cette période d'étude figurent en annexe G; le Comité a rendu public chacun de ces documents au moment de sa réception.) Enfin, nous avons pesé chacune des questions sur lesquelles nous avions décidé, en tant que comité, de nous pencher dans le but de dégager un consensus à son propos. La rédaction du présent rapport est le fruit de ces délibérations.

Nous avons tenu 23 audiences publiques dans 14 collectivités, d'un bout à l'autre de la province, et reçu plus de 1 500 mémoires. Les témoins que nous avons entendus et les auteurs de ces mémoires figurent aux annexes D et E. Les questions les plus souvent soulevées au cours de ces consultations sont énumérées à l'annexe H.

Nous avons entendu des témoignages provenant de tous les secteurs de la société ontarienne, particulièrement de ceux qui sont ou qui ont été des bénéficiaires du système d'aide sociale et de ceux qui y travaillent. Tous ces intervenants nous ont décrit de manière éloquente, claire et passionnée les lacunes des programmes actuels et la façon dont le système fonctionne au détriment de ceux qu'il devrait servir tout autant qu'au détriment de la société dans son ensemble. Nous avons recueilli et regroupé ces opinions pour qu'elles servent de source d'information à l'avenir. La plupart de nos recommandations sont une réponse directe aux préoccupations soulevées au cours de ces séances de consultation. Nous avons émaillé le présent rapport d'extraits de ce que nous avons entendu ou lu (sous le titre "Témoignages"). En outre, ce rapport contient aussi des situations vécues qui illustrent on ne peut plus clairement les problèmes que vivent les pauvres de l'Ontario.

Nous avons aussi mis sur pied des groupes consultatifs composés de personnes qui possèdent une connaissance intime du système d'aide sociale ou qui s'y intéressent de

INTRODUCTION

près. L'annexe C donne la liste et la composition de ces groupes. Tous nous ont apporté une aide incommensurable dans notre travail, et la plupart d'entre eux ont décidé de rester en activité pour étudier nos recommandations et pour surveiller le processus de leur mise en oeuvre.

Le présent rapport se compose de deux parties. La partie I élabore le cadre dans lequel s'inscrivent les questions étudiées dans le reste du rapport. Elle commence par établir l'objectif et les principes qui, selon nous, devraient guider la réforme du système d'aide sociale. Elle propose, ensuite, un survol de ce système, du système plus large de la sécurité du revenu, de ceux qui bénéficient de l'aide sociale et des autres qui vivent dans la pauvreté parmi nous. Le dernier chapitre de la partie I décrit les modifications à long terme qu'il nous semble nécessaire d'adopter pour atteindre sans réserve l'objectif que nous avons fixé et pour donner naissance, finalement, à un système d'aide sociale fondé sur les principes que nous avons faits nôtres. Nous croyons que ces réformes à long terme sont du domaine du possible; dans certains cas, nous proposons donc un calendrier pour leur mise en oeuvre. Toutefois, ce chapitre sert aussi une autre fin : il constitue la norme à laquelle on pourra mesurer les recommandations faites ailleurs dans le rapport.

La partie II du rapport s'intéresse plus précisément aux modifications particulières qu'il nous semble nécessaire d'apporter au système d'aide sociale et aux programmes qui lui sont directement reliés. Ainsi, les chapitres que l'on y retrouve traitent de la réforme de l'aide sociale dans plusieurs domaines, notamment ceux de la structure des prestations, des autres formes d'assistance offertes par le système, des modalités de prestation de ces services, ainsi que des dispositions administratives et financières qui appuieront le système d'aide sociale qui naîtra de cette réforme. Un autre chapitre porte particulièrement sur les modalités d'aide dont ont besoin les bénéficiaires pour réussir la transition vers l'autonomie et pour accroître leur participation dans les affaires de leur collectivité; nous mentionnons, à ce propos, les changements qui doivent survenir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système d'aide sociale lui-même. Nous traitons de la situation des populations autochtones de l'Ontario dans un chapitre distinct parce que nous sommes convaincus que les solutions qui répondront à leurs besoins sont fondamentalement différentes de celles que nous recommandons pour le système dans son ensemble. Enfin, un dernier chapitre traite des nombreuses questions qui ne relèvent pas directement de l'aide sociale, mais qui lui sont intimement liées, telles que le logement et les lois qui déterminent et régissent les responsabilités financières qu'ont les membres d'une famille les uns envers les autres.

Nous terminons notre rapport par une description des étapes que devra suivre la réforme du système d'aide sociale; c'est là que nous précisons les frais associés aux principales recommandations que nous faisons. Nous savons que la mise en oeuvre de

TRANSITIONS

nos recommandations ne pourra se faire que petit à petit. Toutefois, il nous semble essentiel que le gouvernement adopte immédiatement un certain nombre d'améliorations et s'engage fermement à atteindre l'objectif, et à respecter les principes, d'un processus de réforme, qui demandera des efforts plus soutenus et plus importants.

Nos recommandations particulières se retrouvent d'un bout à l'autre du présent rapport. Toutefois, nous avons atteint deux conclusions qui inspirent la plupart de ces recommandations et que nous sentons la nécessité de rappeler ici.

Tout d'abord, la compréhension encore plus aiguë des effets dévastateurs de la pauvreté sur ceux dont elle caractérise la vie a rendu encore plus évident à nos yeux le contraste qui existe entre la prospérité de l'Ontario et la situation du grand nombre de personnes de tous les âges qui en sont exclues et qui n'en profitent pas. Cette catégorie reste nombreuse, alors même que la prospérité s'amplifie. Des milliers d'Ontariens vivent dans la pauvreté et se sentent incapables d'y échapper parce qu'il leur manque les moyens de se passer des programmes qui les marginalisent ou dans lesquels ils sont piégés. C'est ce contraste qui nous a le plus impressionnés et qui motive notre conclusion selon laquelle nous avons, en tant que société, l'obligation d'offrir aux personnes nécessiteuses les possibilités qui sont si facilement à la portée des autres Ontariens.

L'exclusion est aussi synonyme d'invisibilité. Ce n'est que tout récemment, avec l'apparition de certains indicateurs révélateurs de l'insuffisance de l'aide sociale, tels que les banques alimentaires et la multiplication des personnes sans abri, et avec la croissance de solides organismes d'assistance aux économiquement faibles, que cette situation a commencé à changer.

Le nombre étonnamment important des personnes et des organismes qui ont fait connaître leur point de vue au Comité prouve l'envergure et la solidité du sentiment d'insatisfaction que soulève le fonctionnement du système actuel. Ce sentiment d'insatisfaction transpire de tous les points de vue fort divers, que défendent ceux qui nous ont fait part de leur opinion. Il est aussi une conséquence de la longue période qui s'est écoulée depuis la dernière tentative sérieuse de réforme du système. L'effet le plus heureux des consultations que nous avons menées est peut-être d'avoir permis à ceux qui, jusqu'à présent, n'étaient ni écoutés ni vus comme des partenaires valables dans le processus de réforme, de se donner une voix plus forte et une meilleure organisation. Il ne s'agit là que d'un premier pas important sur la route qui conduira à l'inclusion de ceux qui sont maintenant exclus de notre société, et notre rapport propose un certain nombre de moyens susceptibles de nous permettre d'aller plus loin dans ce sens.

En second lieu, nous croyons qu'il est nécessaire de modifier profondément le système d'aide sociale. Toutefois, nous sommes d'accord avec ceux qui affirment qu'il n'est pas suffisant de se contenter de repenser les programmes d'aide sociale dans l'espoir de les

INTRODUCTION

rendre plus efficaces et plus acceptables. Nous recommandons l'instauration de programmes de sécurité du revenu qui referaient de l'aide sociale le programme de dernier recours que l'on a toujours voulu qu'elle soit. Nous avons aussi considéré les changements qui, selon nous, doivent se produire dans des domaines connexes tels que l'emploi, le travail, l'éducation et la santé et qui sont essentiels à l'atteinte de notre objectif, soit faciliter la transition vers le milieu du travail et l'intégration à la collectivité des bénéficiaires actuels de l'aide sociale.

Nous décrivons en détail les modifications que nous proposons d'apporter à l'aide sociale, mais ni notre mandat ni les ressources dont nous disposons ne nous ont permis d'esquisser plus que les grandes lignes de la réforme de ces domaines connexes. Nous sommes cependant persuadés que nos recommandations concernant l'aide sociale ne seront pas aussi fructueuses si on ne les relie pas et si on ne les harmonise pas à des réformes qui vont beaucoup plus loin que la seule offre d'un soutien adéquat du revenu.

Nos consultations et nos délibérations nous ont persuadés du fait qu'il existe, en Ontario, un certain degré d'acceptation des mesures susceptibles d'aider ceux qui sont, à l'heure actuelle, frappés d'ostracisme et que ce degré d'acceptation est plus important qu'on ne l'aurait cru. Des personnes de toutes les couches de la société ont, dans leur témoignage durant les audiences publiques du Comité ou dans les lettres et les mémoires qu'elles lui ont envoyés, confirmé l'appui qu'elles sont prêtes à donner aux efforts visant à résoudre les problèmes rencontrés par ceux qui vivent maintenant dans la pauvreté. Toutes se sont dites profondément troublées par les manifestations patentes de l'insuffisance du système actuel et par les preuves de moins en moins contestables des effets dévastateurs de la pauvreté, particulièrement sur les enfants. Si la réforme du système d'aide sociale vise plus que l'amélioration du soutien du revenu et cherche à aider les personnes nécessiteuses à faire la transition vers l'autonomie; si cette réforme tient aussi compte des problèmes rencontrés par les faibles salariés; si elle ne mène pas à la disparition de nombreuses modalités de sécurité du revenu auxquelles on attache beaucoup d'importance et qui sont bien enracinées dans la société; si elle se déroule de manière qui tienne compte des réalités financières; en résumé, si le système semble évoluer d'une manière planifiée vers un état où il fonctionnerait enfin comme il le devrait, nous croyons qu'il saura alors susciter le vaste appui nécessaire à la réalisation d'une réforme de profonde envergure.

Avril 1988

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

Notre mandat nous demande de déterminer en quoi devraient consister “les principes directeurs et les objectifs de l’aide sociale et des programmes connexes”. Il s’agit là de la pierre angulaire de notre tâche, pour les raisons qui suivent.

Tout d’abord, nous voyons clairement que l’aide sociale est un système dont les principes directeurs et les objectifs sont mal définis, souvent multiples, et souvent en conflit les uns avec les autres. Nous parlerons fréquemment de l’absence de principes directeurs, du vide dans lequel, en grande partie, le système a évolué et s’est étendu jusqu’à maintenant. Plusieurs principes énoncés dans le présent chapitre sembleront peut-être ne pas soulever de controverses, ou s’expliquer d’eux-mêmes, mais nous exposerons néanmoins les nombreuses lacunes des programmes actuels à leur égard. Il est important d’énoncer ces principes clairement et de ne jamais les perdre de vue si nous voulons doter l’Ontario d’un système rationnel et pouvoir évaluer efficacement nos recommandations et celles qui seront faites à l’avenir. Ce sont ces principes qui ont permis à notre Comité, à la fois, de mieux comprendre les problèmes auxquels font face les bénéficiaires de l’aide sociale et de formuler ses propositions. Ils devraient également permettre à ceux qui liront le présent rapport de comprendre ce que nous avons tenté de réaliser et d’estimer dans quelle mesure nous y sommes parvenus.

En outre, la lecture du rapport complet démontrera nos sentiments quant à la nécessité d’apporter des changements fondamentaux au système d’aide sociale. Il est donc essentiel que nous énoncions maintenant les principes et objectifs sur lesquels nous nous appuyons pour proposer un remaniement d’une telle envergure et pour justifier les dépenses nécessaires à sa réalisation.

Qui plus est, nous en sommes venus à comprendre que, pour effectuer un changement réel dans l’existence de ceux que nous avons rencontrés au cours des deux dernières années, il faudra arriver à un consensus d’opinions quant aux obligations de la société envers ceux qui sont dans le besoin. L’Ontario peut rompre le cycle de la pauvreté, notamment celui de la dépendance à l’égard de l’aide sociale, qui croît malgré l’amélioration récente de l’économie de la province, à condition que la population en

TRANSITIONS

général comprenne et approuve les principes que nous présentons ici, ainsi que les valeurs sur lesquelles ils reposent. Ces principes doivent également servir d'étalon aux initiatives globales prises en matière de politique sociale; faute de quoi, les recommandations que nous offrons quant à la réforme du système d'aide sociale n'auront qu'un effet limité.

Dans le présent chapitre, nous définirons d'abord ce qui constitue, selon nous, l'objectif fondamental du système d'aide sociale. Nous énumérerons ensuite dix principes opérationnels, avec quelques exemples de la façon dont ils sont couramment battus en brèche par le système dans son fonctionnement actuel. Nous discuterons, pour finir, des choix effectués par le Comité dans les cas où ces principes entrent en conflit les uns avec les autres.

OBJECTIF

Tous les Ontariens ont un droit égal aux possibilités que peut leur offrir une société fondée sur l'équité, le partage des responsabilités et le respect de la dignité de chacun. L'aide sociale doit par conséquent avoir pour objectif de donner aux personnes nécessiteuses la possibilité de passer de la dépendance à l'autonomie, et de l'exclusion en marge de la société à l'intégration au sein de la vie collective.

Nous sommes convaincus qu'au départ, il est essentiel que la société accepte l'obligation qui est la sienne d'assurer à tous les habitants de l'Ontario un accès égal aux possibilités que leur offre la vie. De là découle l'objectif primordial de l'aide sociale : aider ceux qui en ont le plus besoin à passer de la dépendance à une pleine appartenance à l'ensemble de la collectivité.

Valeurs de base

Nous partons de la conviction que chaque être humain a une valeur inhérente et devrait être réputé capable de raison, de choix, d'autodétermination et d'indépendance. Nous croyons également à l'interdépendance des membres de la société et au fait que chacun doit participer et appartenir à sa famille et à sa collectivité pour réaliser son plein potentiel. Nous en concluons que la société a la responsabilité d'aider ses membres à se développer et à s'intégrer à elle dans un cadre d'égalité économique et de justice sociale. Dans l'articulation de ces valeurs, nous répétons ce qu'ont affirmé à maintes reprises les centaines de mémoires et d'exposés qui ont été soumis au Comité des quatre coins de la province.

L'acceptation de ces valeurs et des grands objectifs sociaux qui s'en dégagent est

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

l'assise même d'un grand nombre des recommandations du présent rapport. Quiconque se trouve en situation de dépendance a droit à de l'aide; on peut juger de la valeur d'une société à la mesure dans laquelle elle dispense cette aide.

Ces valeurs ont, en général, inspiré le fonctionnement du système moderne de bien-être social. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les divers paliers de gouvernement canadiens ont démontré que notre société est douée de compassion et sensible à son obligation envers les personnes défavorisées, en prenant des mesures historiques telles que la mise en place de l'assurance-maladie et du régime de sécurité de la vieillesse. En 1966, par exemple, le Régime d'assistance publique du Canada a déclaré que son but à l'échelle nationale était de "prévenir et d'éliminer les causes de la pauvreté et de la dépendance à l'égard de l'assistance publique" et "d'assurer une assistance suffisante aux personnes dans le besoin".

Pourtant, vingt ans plus tard, la pauvreté est encore très répandue et il est clair que nous avons encore une perspective trop étroite de ce que peuvent réaliser ceux qui vivent en marge de la société. Les exemples ne manquent pas; ce n'est que récemment que nous avons commencé à identifier les postulats en matière d'aptitudes et de rôle qui ont en fait empêché les personnes handicapées, ainsi que les chefs de famille monoparentale et leurs enfants, de participer pleinement à la vie de la collectivité.

Une nouvelle façon d'aider

Les changements que nous envisageons, tant au niveau social qu'au sein même du système d'aide sociale, comportent quatre éléments distincts.

Transition Nous avons conçu un système selon lequel les bénéficiaires de l'aide sociale, à l'instar de tous les autres membres de la collectivité, sont des personnes en transition. Transition signifie changement, et changement signifie risque. Toute vie humaine est inévitablement un enchaînement de transitions, depuis la dépendance de l'enfance et de la jeunesse jusqu'à l'indépendance et l'autonomie de la vie adulte, pour aboutir à une nouvelle dépendance, celle de la vieillesse. Le Canada a mis au point des programmes sociaux importants comme les allocations familiales et l'assurance-chômage, pour mieux protéger chaque membre de la collectivité contre les effets néfastes de ces changements et pour diminuer les conditions extrêmes de dépendance qu'occasionnent certaines transitions. Le régime d'assurance-maladie a été mis en place pour amortir les effets de la maladie, à n'importe quel âge, et nous continuons de le soutenir envers et contre tout.

En outre, les changements d'une rapidité extraordinaire qui, à l'échelle de la planète, caractérisent la vie moderne représentent un fardeau additionnel pour chaque membre de la société canadienne, qu'il soit bénéficiaire de l'aide sociale, travailleur à la production, dirigeant de société ou fonctionnaire. Ceux dont les revenus sont bas et qui ont

TRANSITIONS

peu d'instruction, ceux qui ont des personnes à leur charge et les personnes handicapées sont particulièrement vulnérables dans de telles conditions.

À moins de changer de direction, l'Ontario risque de voir s'accroître les disparités extrêmes qui existent entre l'abondance et les privilèges, d'une part, et la pauvreté et le désespoir, de l'autre. Ce point est particulièrement évident dans l'apparition de la sous-catégorie sociale des sans-abri. Voilà des gens qui vivent parmi nous, mais non avec nous. Toutefois, les conséquences de la pauvreté dépassent la question de l'exclusion physique de la collectivité. Il est essentiel, pour une société fondée sur les services et les connaissances, de veiller au développement et à la croissance de ses ressources humaines. Comme le Conseil économique du Canada l'a récemment affirmé, "une économie innovatrice et le soutien apporté à la reconversion vont de pair : l'un ne peut exister sans l'autre".¹

Il est dans l'intérêt général de la société d'offrir toute une gamme de possibilités susceptibles de faciliter le processus de transition aux personnes en danger. Celles qui se sont présentées devant nous ont souvent parlé de l'appui dont elles ont besoin pour arriver à réduire leur dépendance à l'égard des ressources publiques.

Nous espérons que le nouvel environnement ébauché dans le présent rapport sera caractérisé par l'abandon radical du modèle familial de réforme par étapes d'un système fondé sur les soins. En voyant dans l'aide sociale un système vivant, appelé à se développer et axé sur les buts, il sera possible éventuellement, nous l'espérons, de transformer ce système et les effets qu'il a sur ceux qui lui demandent de l'aide.

Assurance et équité Le soutien accordé par la société ne doit être perçu ni comme un cadeau ou un privilège, ni comme un acte de charité envers les personnes défavorisées. Il s'agit plutôt d'un droit qu'ont tous les membres de la société. Un tel soutien doit être équitable, à la disposition de tous, et ne pas être accordé selon une "hiérarchie du mérite". À l'existence d'un besoin devrait répondre une mesure concrète, hors de la portée des décisions et des systèmes arbitraires.

Selon nous, le but primordial à court terme que devrait se fixer le système d'aide sociale est de faciliter la transition. Cette priorité inspire nombre de nos recommandations. Mais l'équité et la justice ne doivent pas non plus se perdre de vue. Dans un avenir plus lointain, nous envisageons en effet un système d'aide sociale fondé sur la transition, mais qui ne représenterait qu'un moyen dont la fin ultime serait une société fondée sur une plus grande équité et une plus grande égalité pour tous.

Accès aux possibilités Les personnes dans le besoin doivent recevoir un soutien financier suffisant. Toutefois, si la transition sur laquelle nous insistons doit devenir une réalité, on doit pouvoir leur offrir bien plus que de l'argent. Il faudrait, par exemple, qu'ils puissent recevoir, précisément quand ils en ont besoin, l'aide qui leur permettrait d'atteindre une plus grande autonomie et une pleine intégration. À moins que le soutien

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

et les ressources favorisant une telle transition ne soient disponibles, le changement de direction que nous proposons devient un exercice de rhétorique futile. Il s'agit aussi d'assurer des choix et une certaine participation au processus de prise de décisions, surtout dans les cas où la personne, en raison de circonstances traumatiques, se trouve dépourvue de soutien personnel et a perdu confiance en elle-même.

La notion de possibilité doit être assez générale pour englober des situations dans lesquelles une personne se donne comme but d'accroître son appartenance à la collectivité sans pour autant travailler à plein temps ni cesser de recevoir l'aide sociale. En insistant sur la transition, il ne s'agit pas de stigmatiser ceux qui apportent leur contribution à la société tout en continuant de dépendre d'un régime de soutien du revenu; il faut plutôt soutenir sans réserve les efforts qu'ils font pour contribuer à la collectivité.

Il faudrait autant que possible administrer un tel soutien par le truchement de processus communautaires légitimes sur le plan social; sinon, on continuerait d'exclure et de marginaliser, quoique sous une autre forme. Les services essentiels destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale doivent être incorporés dans les systèmes de santé, d'emploi et d'éducation qui desservent l'ensemble de la collectivité.

Partage des responsabilités Nous affirmons que l'accroissement du rôle de l'État est un moyen de réaliser les objectifs que nous avons fixés à l'Ontario et au nouveau système d'aide sociale. L'État a la responsabilité essentielle d'investir dans ses citoyens en s'assurant qu'ils disposent de ce dont ils ont besoin pour vivre et qu'ils ont réellement accès à de meilleures possibilités.

Chacun a, quant à lui, la responsabilité, avec l'appui approprié, de devenir aussi autonome que possible et de contribuer à la vie de la collectivité.

Toutefois, il appartient à tous de partager cette responsabilité qu'est l'apport du soutien nécessaire aux personnes en transition. Les collectivités ont la responsabilité d'accepter tous les membres de la société et, en particulier, ceux qui sont vulnérables ou qui ont été victimes d'exclusion. C'est également au niveau des collectivités que l'on peut le mieux planifier et coordonner le processus d'intégration.

Le secteur bénévole a la responsabilité unique d'offrir ce qu'il est en mesure d'assurer le mieux : soins et soutien au niveau personnel. On ne doit pas attendre de lui qu'il fournisse les revenus et les services que l'État doit assurer.

Ce partage des responsabilités sera souligné d'un bout à l'autre du rapport. Nulle mesure gouvernementale ne saurait en compenser pleinement l'absence.

Nous avons, dans le cadre de notre examen, acquis une nouvelle compréhension de l'effet néfaste qu'a la pauvreté sur ceux qu'elle frappe. Nous avons été particulièrement affectés par le nombre de personnes qui semblent prises au piège de la dépendance à l'égard du système d'aide sociale. En tant que société, nous avons encore tendance à

TRANSITIONS

exclure les personnes vulnérables et à récompenser celles qui réussissent. Améliorer l'aide sociale dans le but de rapprocher ses bénéficiaires du seuil de pauvreté, cela n'est pas suffisant. Il faut voir ce qui, dans les règles et dans les comportements sociaux, cause une telle mise en marge. On doit pour cela procéder à une réforme d'envergure du système d'aide sociale. Il faudra aussi instaurer des changements à longue échéance dans le cadre plus large des possibilités sociales et économiques qui ne relèvent pas directement de l'aide sociale, dans des domaines tels que l'éducation, la santé et le logement.

Principes opérationnels

Les dix principes opérationnels que nous ébauchons ici devraient, nous le croyons, guider le système d'aide sociale que nous proposons. Nous offrons, dans chaque cas, la justification du principe, suivie d'une discussion des lacunes du système actuel à son égard. Le cas échéant, nous indiquons comment le principe devrait être mis en pratique dans des domaines autres que l'aide sociale.

1. ADMISSIBILITÉ

Tous les membres de la collectivité ont un droit inhérent à l'aide sociale selon leurs besoins.

L'obligation qu'a la société envers ses membres, une obligation selon laquelle ceux qui sont dans le besoin sont admissibles de droit à l'aide sociale, découle directement des valeurs que nous avons faites nôtres antérieurement.

Il arrive couramment que le système d'aide sociale refuse d'aider certaines personnes. Les travailleurs autonomes sont jugés automatiquement inadmissibles, quelle que soit leur situation financière. Les conditions de résidence sont interprétées de façon tellement étroite par certaines municipalités que les personnes sans domicile permanent se voient disqualifiées d'office, même si l'on sait que le requérant ne pourra trouver un domicile permanent sans aide. Encore plus vulnérables sont ceux qui, au sortir d'un établissement, sont démunis du minimum de ressources financières dont ils ont besoin pour repartir à zéro.

Pour des raisons qui ne sont ni clairement articulées, ni évaluées dans leurs effets sur ceux qu'elles touchent, on passe souvent outre au principe du besoin. On supprime, par exemple, la part d'une prestation attribuée au titre d'un enfant qui s'absente trop fréquemment de l'école; l'immigrant dont le répondant fait défaut n'est pas admissible, justement quand il a besoin d'aide, en dépit du fait qu'il n'est pas personnellement responsable du non-respect de l'accord de parrainage. Dans des cas où un conflit de

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

principes est inévitable (comme dans le cas d'une grève où les grévistes sont dans le besoin, mais où on peut hésiter à intervenir dans des négociations syndicales), nulle justification de l'inadmissibilité n'est offerte et on n'étudie aucun moyen d'alléger les conséquences d'une telle décision sur le reste de la famille.

La présomption d'admissibilité devrait exister dans tous les cas où existe un besoin. Par la suite, on peut y passer outre, mais seulement lorsque cela se justifie selon des règles divulguées ouvertement et ayant donné lieu à un débat public. Le Comité a constaté le fardeau énorme qui incombe aux personnes chargées de prendre cette décision d'exclure : nous n'avons pu identifier à l'unanimité aucun cas où il serait opportun de passer outre au principe de l'admissibilité.

À un niveau plus général, nous devons venir en aide à ceux qui ne sont pas entièrement intégrés à la collectivité. Il est essentiel de prendre des mesures visant à éliminer les obstacles auxquels ils font face, afin que leur dépendance à l'égard du soutien public ne devienne ou ne demeure démesurée.

En Ontario, plus de 360 000 enfants de moins de 18 ans (y compris quelque 205 000 bénéficiaires de l'aide sociale) grandissent dans la pauvreté. Ce facteur contribue plus que tout autre à une expérience défavorable de la vie. Les femmes en instance de divorce et récemment séparées se trouvent sérieusement défavorisées quand elles n'ont, pour assurer leur subsistance, qu'un soutien insuffisant ou quand elles cherchent à entrer sur le marché du travail. En 1981, il y avait 110 000 autochtones en Ontario; deux tiers de ceux de plus de 15 ans et 90 % des femmes autochtones gagnaient alors moins de 10 000 \$ par année. Tout un ensemble complexe et tragique de facteurs divers, tels que la discrimination et l'indifférence de la société en général, fait en sorte qu'ils se trouvent effectivement exclus du champ des possibilités.

Près de 700 000 personnes handicapées âgées de 15 à 64 ans vivent parmi nous, dont la moitié environ est sans emploi. Parmi celles qui sont employées à plein temps, beaucoup travaillent dans le milieu artificiel des ateliers protégés. Encore récemment, la politique du gouvernement à leur égard se fondait sur l'hypothèse qu'elles ne s'intéressaient pas aux emplois ordinaires, ni n'étaient capables d'en prendre un en charge. Ces prémisses ont été rejetées catégoriquement par les personnes handicapées elles-mêmes.

La plupart des pauvres appartiennent à des familles où au moins une personne travaille et se classe donc dans la catégorie de ce que nous appelons "les faibles salariés".

Nous en sommes arrivés à la conclusion que la prévention de la dépendance s'avérerait une poursuite futile et notre objectif global ne vaudrait pas grand-chose si l'on ne prenait pas des mesures visant à favoriser l'appartenance entière de tous à la société. Il faut pour cela procéder à des réformes dépassant de loin celles qui peuvent s'effectuer dans le seul cadre du système d'aide sociale : nous en parlerons, entre autres, dans le chapitre 3.

TRANSITIONS

2. SUFFISANCE

Tous les Ontariens nécessiteux doivent recevoir un niveau d'aide sociale juste, équitable et suffisant à combler leurs besoins essentiels en matière de logement, d'alimentation, d'habillement et de soins personnels et de santé.

Les mêmes valeurs qui, selon nous, devraient servir d'étalon à la société dans l'évaluation de l'intérêt qu'elle porte à ses membres les plus nécessiteux exigent qu'un niveau d'aide suffisant soit accordé à ceux qui sont dans le besoin.

La suffisance de l'aide sociale est une condition préalable à la transition. Nous nous élevons avec véhémence contre l'argument qui voudrait que "l'aiguillon de la pauvreté" serve à stimuler la volonté nécessaire à la transition vers l'autonomie. Nous avons trouvé maintes indications, que nos recherches confirment, selon lesquelles la grande majorité des bénéficiaires désirent avant tout se libérer de l'aide sociale et devenir indépendants. En outre, des prestations insuffisantes ont un effet profondément contraire au principe de la transition. Privés des nécessités essentielles de la vie, les bénéficiaires de l'aide sociale se trouvent isolés de leur collectivité et en proie à l'humiliation, sans parler de la diminution de leur amour-propre, de leur motivation et de leurs espoirs. Les possibilités objectives sont alors hors de leur portée. Leur existence se réduit à une lutte périlleuse pour la survie, pour la satisfaction des besoins les plus élémentaires.

Les montants de soutien du revenu offerts à l'heure actuelle dans notre province sont insuffisants. C'est en parlant avec les bénéficiaires que ce fait nous est apparu avec une clarté irréfutable. Leurs récits sont en accord avec les statistiques présentées au chapitre 2.

Le montant des prestations est encore en rapport avec la hiérarchie du mérite. L'obtention des nécessités essentielles réputées répondre à des besoins particuliers (tels que prothèses, fauteuils roulants, frais de transport, soins dentaires et frais de déménagement) dépend de mesures administratives purement discrétionnaires, qui consistent même, parfois, à décider de l'opportunité d'affecter des fonds à ces fins. De nombreux problèmes d'existence créés par l'insuffisance du revenu donnent souvent lieu à un diagnostic d'invalidité ou de handicap mental, alors qu'en fait le manque de fonds est parfois la source réelle de ces problèmes.

Deux exemples notables d'insuffisance sont aujourd'hui bien connus. Tout d'abord, un grand nombre de bénéficiaires consacrent une proportion excessive de leur revenu à leurs frais de logement. Un tiers de ceux qui n'habitent pas chez leur famille ou dans des logements subventionnés y affectent plus de la moitié de leurs prestations. À Toronto, 87 % des bénéficiaires célibataires qui vivent dans un logement du secteur privé consacrent à leur loyer plus de la moitié de leurs prestations. Deuxièmement, les banques

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

alimentaires d'urgence ont observé un accroissement de leur clientèle, de sorte qu'elles sont devenues l'une des industries "de croissance" dans le secteur des services sociaux.

Si l'on doit accorder au principe de la suffisance et aux valeurs sur lesquelles il repose le respect qui se doit, il est essentiel qu'un revenu suffisant soit également mis à la disposition de ceux qui vivent à la périphérie du système d'aide sociale, nous voulons parler des faibles salariés.

Il est une opinion très répandue selon laquelle le revenu annuel garanti serait la solution aux problèmes généraux de la pauvreté; nous en avons souvent entendu parler dans le cadre de nos consultations. Bien qu'en fin de compte nous ayons rejeté une telle proposition (pour des raisons énoncées dans le chapitre 3), nous ne rejetons pas l'intention qui est à son origine. L'amélioration des barèmes d'aide sociale, l'augmentation du salaire minimum, l'octroi d'un supplément de revenu aux faibles salariés, ainsi que l'instauration de programmes de soutien du revenu de base au bénéfice des enfants et des personnes handicapées nous apparaissent comme autant d'éléments nécessaires à la mise en oeuvre complète du principe de la suffisance.

3. ACCESSIBILITÉ

L'aide sociale doit être à la portée de tous les membres nécessaires de la société.

L'aide sociale et les services connexes demeurent à l'état de droits théoriques si l'on ne peut y avoir accès à l'endroit et au moment même où on en a besoin. Le système doit être simple et facile à comprendre, à l'écoute des besoins et prompt à les combler. On doit pouvoir y avoir accès en anglais comme en français dans toute la province, et dans d'autres langues selon le cas.

Si l'aide sociale avait pour but de limiter et d'exclure, le meilleur moyen de filtrer les requérants serait de les soumettre à un processus impénétrable. Selon les économistes, l'information et l'accès sont des produits qui ont un certain prix – en fait, un prix qui bien souvent se chiffre en heures et en efforts plus qu'en dollars. Si le prix est trop élevé, comme c'est inévitablement le cas pour ceux qui manquent de connaissances et de confiance, ces produits sont inaccessibles.

Le système actuel n'est pas facile d'accès. Il est d'une complexité légendaire : il consiste en un dédale de catégories et de barèmes qui décourage tout le monde, sauf peut-être les plus experts. Le partage des compétences entre les municipalités et le gouvernement provincial ajoute à cette complexité et finit par retarder et dérouter de nombreux requérants. L'étendue des pouvoirs discrétionnaires et leur encadrement insuffisant confèrent aux conditions d'accès un sens différent selon les régions de l'Ontario. Il reste beaucoup à faire avant de pouvoir utiliser efficacement la technologie qui permettra

TRANSITIONS

d'offrir des services rapides et efficaces.

La population dispose de très peu de renseignements compréhensibles sur ce système des plus complexes. C'est un problème particulièrement critique pour ceux qui parlent une langue autre que l'anglais. La province s'est engagée fermement à généraliser l'offre de ses services en français; toutefois, il reste encore beaucoup à faire en ce sens dans le nord et dans l'est de l'Ontario. Ceux qui parlent d'autres langues peuvent se voir entièrement exclus par un système mal adapté aux besoins variés de nos collectivités culturelles. Pour beaucoup, le dialogue nécessaire ne peut même pas s'engager, car les services d'interprétation et de traduction fonctionnent de façon imparfaite, souvent par le truchement de bénévoles ou des enfants des requérants.

Un système facile d'accès est aussi un système qui n'humilie pas ses bénéficiaires. Les règles et les méthodes qui accroissent le manque de confiance en soi des requérants, tout en perpétuant l'impression défavorable et fausse des bénéficiaires de l'aide sociale présente dans la population, deviennent en fait des obstacles insurmontables. Nous avons à maintes reprises, dans le cadre de nos audiences publiques, entendu des témoignages à la fois éloquentes et douloureux, où les bénéficiaires ont évoqué pour nous leurs contacts avec un système qui les traite en adversaires et qui semble les confirmer dans l'impression d'infériorité et d'insuffisance qu'ils ont déjà souvent d'eux-mêmes. Pour certains, tels que ceux qui viennent de collectivités agricoles, une telle attitude rend le système tout à fait inaccessible.

Un système qui met des possibilités et la dignité à la portée de ses bénéficiaires doit en faire autant pour ses employés. Un élément crucial de la transition est la présence d'un personnel qualifié et sensible, capable de fournir, sans délai, le soutien qui convient à ceux qui en ont besoin. Là encore, le système actuel présente des lacunes énormes. Bénéficiaires et employés nous ont, à maintes reprises, parlé d'un milieu dans lequel la combinaison de conditions de travail difficiles et de charges de travail trop lourdes crée une situation où les travailleurs sociaux ne peuvent qu'offrir une aide insuffisante par rapport aux besoins des bénéficiaires.

4. ÉPANOUISSEMENT PERSONNEL

L'aide sociale doit offrir toute une gamme de possibilités afin d'encourager l'épanouissement personnel et l'intégration au sein de la société.

Nos efforts à mettre ce principe en pratique nous amèneront à projeter l'aide sociale au-delà de son rôle traditionnel, qui est fondé sur la dispense de soins. Jusqu'à quel point la notion de transition caractérisera-t-elle l'aide sociale? Cela dépendra de deux facteurs: d'une part, l'envergure de la vision qui guidera l'offre de possibilités différentes

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

et, d'autre part, l'optimisme et le soutien qui accompagneront cette offre. Pour beaucoup, le fait d'avoir un emploi est le moyen le plus efficace d'acquérir de la confiance en soi, de devenir autonome et de s'intégrer à la société. Avec eux, il s'agit d'insister non pas sur le besoin de travailler pour "gagner" des prestations d'aide sociale, mais plutôt sur le fait que la formation professionnelle et le travail sont les moyens d'arriver à l'indépendance personnelle. Dans d'autres cas, ce qui compte surtout, c'est la possibilité de participer plus activement à la vie de la collectivité, faute d'un emploi proprement dit.

On a déjà pris des mesures importantes et prometteuses dans le but d'offrir une formation professionnelle et des possibilités d'emploi aux bénéficiaires de l'aide sociale. Toutefois, la multiplication des cas a mis en place les conditions pour que la plupart des bénéficiaires à long terme du système n'en retirent que des prestations plutôt que des possibilités de changement. Des éléments dissuasifs de nature financière font de leur intégration à la main-d'oeuvre active une entreprise hasardeuse. Il se peut aussi que des services essentiels tels que les garderies, la réadaptation ou l'accessibilité des lieux de travail pour les handicapés ne soient pas encore disponibles. Souvent, le "soutien personnel" offert dans le cadre de l'élaboration de ce que nous appellerons un plan des possibilités consiste simplement à imposer le respect d'une méthode normalisée de recherche d'emploi.

Quant à ceux dont on n'attend pas qu'ils cherchent un emploi, on a estimé jusqu'à présent qu'il serait inutile et vain d'essayer de favoriser leur développement personnel. Les chefs de famille monoparentale se trouvent pris entre deux feux : on attache peu de valeur à leur rôle de parent, parce que ce travail continue de les faire dépendre de l'aide sociale, et pourtant, on leur refusait encore récemment les ressources nécessaires à leur indépendance, justement parce qu'ils sont parents. Les handicapés capables de travailler se voient souvent refuser les mesures de soutien spéciales dont ils ont besoin pour y parvenir. Par ailleurs, ceux qui en sont incapables sont traités comme des "rentiers", qui n'ont besoin que d'une aide financière.

Là encore, il ne s'agit pas de s'en prendre seulement au système d'aide sociale lui-même. Si l'on veut balayer les obstacles qui limitent les possibilités offertes aux bénéficiaires de l'aide sociale et à ceux qui vivent dans la pauvreté, il faut prendre toutes les mesures suivantes : mettre en oeuvre des politiques unifiées et novatrices en matière d'emploi, avec comme but ultime le plein emploi; instaurer des programmes d'études visant à réduire le nombre des décrocheurs, à combattre l'analphabétisme et à offrir une formation professionnelle qui réponde aux besoins du marché du travail; concevoir des méthodes d'embauchage susceptibles de répondre aux besoins des adultes qui cherchent à assurer la subsistance des personnes à leur charge ou à se perfectionner; éliminer les formes de discrimination qui font vivre l'expérience de la ségrégation professionnelle à certains groupes et les privent de la possibilité de gagner un revenu

TRANSITIONS

adéquat; mettre en place un réseau de garderies faciles d'accès à l'intention des enfants dont les parents travaillent à l'extérieur.

5. RESPONSABILITÉ PERSONNELLE

Le système d'aide sociale doit permettre à chacun de se prendre en charge, de faire ses propres choix, de s'autodéterminer et de participer à la vie de la société.

Nous avons déclaré que tous les niveaux de la société se doivent de partager la responsabilité d'offrir le soutien dont ont besoin les personnes en transition. Il est toutefois essentiel que chacune de ces personnes fasse preuve à la fois de son aptitude et de son désir de se prendre en charge, si l'on veut que le système permette vraiment à tous d'atteindre un degré maximal d'autonomie et de s'intégrer pleinement à la collectivité. Si l'on offre une possibilité réelle d'échapper à la dépendance et si cette offre tient compte du fait que tous ne sont pas, au départ, sur un pied d'égalité, que les plus lents sont souvent ceux qui manquent le plus de ressources personnelles et de confiance en eux-mêmes, tout porte alors à croire que la plupart réagiront avec enthousiasme au soutien que leur offrira la société.

La mesure dans laquelle une personne se prend en charge augmente considérablement quand on la traite avec respect et qu'on lui donne un choix, plutôt que de lui imposer une solution. On n'encourage pas l'autodétermination en habituant les gens à ce que d'autres prennent les décisions les concernant; il est peu probable que l'on puisse compter sur la participation de quiconque n'a jamais eu un mot à dire dans les décisions qui déterminent son existence. C'est pourquoi nous sommes convaincus que le respect, la participation et le choix sont essentiels pour encourager les bénéficiaires de l'aide sociale à se prendre en charge.

Dans quelle mesure devrait-on s'attendre à voir cette participation se matérialiser? Nous avons convenu que, dans certains cas, l'offre d'une aide *pleine et entière* devrait dépendre du fait que le bénéficiaire manifeste son désir de participer à la planification de ses possibilités; il s'agit là d'un nouveau processus du système d'aide sociale, conçu pour aider le bénéficiaire à tirer parti des possibilités qui lui conviennent le mieux.

On entend souvent dire que le principe de la responsabilité personnelle trouve sa justification dans les termes d'un contrat social tacite selon lequel, d'une part, tous les membres de la société ont la responsabilité collective de veiller à ce qu'il existe de réelles possibilités d'autonomie personnelle, tandis que, d'autre part, chacun accepte l'obligation de tirer parti de ces possibilités. Il s'agit alors d'assurer que les bénéficiaires de l'aide sociale jouissent des mêmes possibilités que le reste de la population et qu'ils

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

assument, lorsque cela sera le cas, les mêmes obligations et les mêmes responsabilités. Cet argument nous semble valide, quoique, bien souvent, il ne reconnaisse pas l'obligation spéciale que nous avons envers les plus défavorisés et qu'il s'appuie sur une notion trop étroite de ce qui constitue une participation acceptable de la part des bénéficiaires de l'aide sociale.

Toutefois, c'est d'une question plus générale dont nous nous préoccupons, car la minorité de ceux qui ne répondent pas aux possibilités qu'on leur offre sont généralement ceux qui risquent le plus, à long terme, de se voir exclus de l'ensemble de la collectivité. Si l'aide offerte est réelle, et si on donne vraiment aux bénéficiaires les moyens de mettre en question le bien-fondé du plan qu'on leur propose, nous acceptons alors qu'il soit possible et même nécessaire d'imposer des limites à leur choix.

À l'heure actuelle, le système d'aide sociale a tendance à imposer des sanctions et des conditions plutôt qu'à offrir des possibilités. Ses attentes se fondent souvent sur le point de vue collectif d'un conseil municipal donné ou sur celui d'un seul administrateur. Dans ces conditions, on impose trop souvent une méthode normalisée de recherche d'emploi, qui risque de ne pas convenir à tous et de n'avoir aucun rapport avec les conditions économiques de la collectivité. Les décisions prises lors des recours en appel d'un refus des prestations cherchent à s'assurer du respect des conditions imposées plutôt que de leur caractère approprié.

Récemment, des programmes innovateurs, fondés sur les possibilités déjà en place, ont été mis en vigueur aux paliers provincial et municipal; on estime cependant que les personnes touchées représentent moins de 5 % des bénéficiaires de l'aide sociale. On ne peut donc que se rendre à l'évidence : de nombreux bénéficiaires ne reçoivent tout simplement pas l'aide dont ils ont besoin pour faire la transition vers l'autonomie. Le système ne leur fournit pas le soutien qui justifierait qu'on leur demande de faire la preuve de leur bonne volonté par des efforts susceptibles de les faire progresser, comme condition d'admissibilité à une aide pleine et entière.

À un niveau plus général, il faut reconnaître que la généralisation de l'impuissance, de l'aliénation, de l'apathie et de la dépendance est symptomatique d'une société dans laquelle le sens de la responsabilité personnelle est en baisse. C'est pourquoi il est essentiel, à tous les niveaux – famille, école, travail, collectivité, non seulement d'encourager ceux qui veulent se prendre en charge et qui s'efforcent de participer aux décisions qui les touchent, mais aussi de leur donner la possibilité de ce faire.

6. RESPECT DES DROITS DE LA PERSONNE

Le système d'aide sociale doit respecter les droits de la personne que garantissent la Charte canadienne des droits et libertés et d'autres lois. Il doit être garant d'un processus de prise de décisions

TRANSITIONS

clair et impartial, notamment du droit à une procédure équitable, de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée.

Il semblera peut-être superflu d'énoncer un principe dont le fondement est l'exigence toute naturelle que le système d'aide sociale respecte les lois existantes régissant la protection des droits de la personne. Nous le faisons pourtant, et pour trois raisons. Tout d'abord, la protection garantie par ces lois est particulièrement importante là où il est question de l'accès aux nécessités de la vie. Deuxièmement, les effets d'une loi dépendent de son interprétation et de son application; l'objet de ce principe est de souligner notre conviction que des déclarations solennelles sur les droits de la personne telles que la Charte doivent s'interpréter avec une certaine largesse d'esprit, et non pas étroitement ou seulement dans la mesure où l'exigent les tribunaux du jour. Enfin, le système actuel d'aide sociale refuse souvent d'accorder à ceux qui s'adressent à lui la protection des règles fondamentales de la justice et l'égalité de traitement exigée par la Charte et d'autres lois. Nous tenons ici à affirmer catégoriquement qu'un tel refus est inacceptable.

L'inégalité est inscrite au coeur même de nombreuses règles qui régissent l'aide sociale : les hommes de 60 à 64 ans reçoivent des prestations inférieures à celles accordées aux femmes du même âge; des prestations essentielles ne sont accordées qu'à la discrétion du personnel; les veuves reçoivent des prestations plus tôt que les femmes séparées; les prestations des chômeurs chroniques sont inférieures à celles des personnes inaptes au travail; les plafonds relatifs aux biens et au revenu varient d'un groupe à un autre.

Les règles et méthodes actuellement en vigueur vont aussi à l'encontre des notions élémentaires de justice et de procédure équitable : il est parfois impossible de porter appel de nombreuses décisions portant sur des besoins essentiels, et l'on refuse de donner aux bénéficiaires tout préavis d'une décision importante ou de leur faire part des raisons la justifiant. La procédure actuelle d'appel comporte des vices de forme flagrants : on refuse de donner aux bénéficiaires accès aux renseignements sur lesquels reposent les décisions prises à leur sujet, et l'on adopte des mesures extrêmement indisciplinées dans le but d'éliminer les abus éventuels.

D'autres modalités de soutien des bénéficiaires de l'aide sociale, telles que les programmes qui assurent l'accès à l'emploi, à la formation professionnelle, à la garde des enfants, à l'éducation et aux soins de santé, doivent accorder une priorité semblable à ce principe. Il est d'une importance vitale pour ceux qui sont pris au piège de la pauvreté et de la dépendance que l'on donne la plus grande envergure possible au renforcement des droits de la personne dans l'ensemble de la société par, entre autres, la mise en vigueur d'outils de promotion juridiques comme la Charte des droits et libertés et le Code des droits de la personne.

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

7. RESPECT DE LA VIE FAMILIALE

Le système d'aide sociale doit soutenir la vie familiale et en renforcer l'intégrité, tout en demeurant sensible aux besoins de tout membre de la famille qui peut y être en danger.

Nous avons tous besoin du soutien de ceux qui nous entourent. Même si beaucoup d'entre nous attendent ce soutien d'un nombre croissant d'institutions communautaires et de relations personnelles, c'est encore la famille qui joue "le rôle dominant dans le développement de la compétence et du caractère de l'homme ...[et qui] constitue le système le plus humain, le plus puissant et de loin le plus économique quand il s'agit d'insuffler à l'homme un sens durable de son humanité".²

À mesure que la famille se transforme, que nous redéfinissons le rôle de ses membres et que les changements sociaux imposent de nouvelles contraintes au cercle familial, il est essentiel de reconnaître que la plupart des familles ont besoin d'un soutien à différents stades de leur évolution. Sans accès à l'aide sociale et sans prestations d'un niveau suffisant, ce soutien vital est, dans les faits, inexistant pour de nombreuses familles.

Tout en favorisant le soutien des familles, le système d'aide sociale ne doit pas perdre de vue que, dans certains cas, une famille peut représenter un danger pour un ou plusieurs de ses membres, qui ont alors besoin d'aide pour s'en séparer lorsqu'elle les menace ou leur nuit. Là encore, l'existence de moyens de fuite pratiques dépend en grande partie de la disponibilité de l'aide sociale et des programmes qui lui sont rattachés.

Il ne fait aucun doute que l'insuffisance des prestations d'aide sociale a un effet désastreux sur la famille. La preuve en est faite ailleurs dans le présent rapport. Des recherches ont récemment confirmé qu'une personne appartenant à une famille pauvre court un plus grand risque d'éprouver des difficultés plus tard dans la vie, notamment de devoir abandonner un enfant au système du bien-être de l'enfance. Les conséquences de la pauvreté ressortent sans équivoque de l'expérience de familles qui sont forcées de se séparer pour survivre financièrement ou dont les enfants sont placés dans un foyer d'accueil susceptible de leur offrir un soutien financier plus important.

Les règles et les méthodes de l'aide sociale sont des outils puissants pour la mise en application de politiques qui façonnent et illustrent notre attitude envers la famille, notamment en ce qui concerne sa composition appropriée et ce qu'on considère comme un comportement convenable pour ses membres. Quoique le système lui-même admette volontiers les conséquences de cette constatation et qu'il identifie facilement les conventions morales des générations précédentes, le rôle de l'aide sociale dans l'application des règles implicites et explicites en matière de vie familiale ne fait généralement l'objet d'aucun examen et donne rarement lieu à un débat public.

La politique de la famille, cela va de soi, est forgée par des facteurs qui dépassent de

TRANSITIONS

loin le ressort de l'aide sociale, et les recherches n'ont pas encore permis d'établir la force de la relation entre l'aide sociale et la structure familiale. Notre politique en matière d'aide sociale devrait se caractériser par le libre cours donné à l'action de ces facteurs et non par leur distorsion. Derrière les règles d'admissibilité, l'octroi discrétionnaire de prestations et le choix des barèmes de prestations se dissimulent des décisions cruciales qui peuvent ou non renforcer la famille. Il s'agit d'énoncer les conséquences que l'on attend à la fois des règles actuellement en place et des modifications que l'on propose. Il faut, en outre, s'engager à évaluer la justesse de ces attentes à intervalles réguliers.

Notre politique en matière d'aide sociale doit respecter et soutenir l'aptitude et le droit des familles à prendre des décisions. On reconnaît de plus en plus qu'élever un enfant est une tâche vitale et exigeante; pourtant, l'insuffisance des prestations d'aide sociale décourage le père ou la mère qui veut rester à la maison pour s'occuper de ses enfants. Par contre, de nombreux parents qui préféreraient travailler à l'extérieur ne le font pas en raison d'importants facteurs dissuasifs d'ordre financier, et parce qu'ils n'ont pas accès à des modalités de soutien élémentaires telles que des garderies.

De bien des façons, le système actuel semble affaiblir les liens familiaux bien plus qu'il ne les consolide. La règle de la cohabitation avec un conjoint (en vertu de laquelle le ou la bénéficiaire est disqualifiée dès qu'un adulte du sexe opposé habite le même logement) accentue la dépendance du chef d'une famille monoparentale et nuit beaucoup à ses chances de former de nouveaux liens affectifs. (Cette règle a été abandonnée en 1987.) À l'heure actuelle, la structure des prestations n'encourage guère les couples à se marier avant d'avoir cohabité pendant trois ans (période après laquelle ils sont légalement dans l'obligation de se soutenir mutuellement), étant donné que la somme de leurs prestations diminue quand ils se marient.

Quand il s'agit de déterminer si un enfant de 16 ans peut quitter le domicile familial et obtenir de l'aide de son propre chef, on doit peser l'autorité légitime des parents par rapport au droit qu'a cet adolescent d'être traité comme une personne indépendante; or, cette décision est à l'heure actuelle laissée, sans ligne directrice aucune, à la discrétion des fonctionnaires. Rares, voire inexistantes, sont les ressources qui permettent de traiter les problèmes familiaux à la source du désir de l'enfant de quitter le foyer familial. Les enfants plus âgés qui souhaitent qu'on les traite comme des adultes, ce qu'ils sont d'ailleurs aux yeux de la loi, doivent quitter leur famille pour être admis à l'aide sociale comme personnes indépendantes.

Les conjoints séparés se trouvent pris au piège de l'aide sociale en raison d'un droit de la famille qui les considère comme indépendants et qui leur refuse la possibilité de continuer à bénéficier du soutien de leur époux. Enfin, le système s'adapte mal aux nouvelles formes que prend la famille, telles que le partage des responsabilités parentales, et il est lent à mettre à la disposition des bénéficiaires les services qui, comme

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

l'intervention d'un intermédiaire par exemple, pourraient amortir le choc de l'éclatement de la famille.

Il est crucial de protéger les membres de la famille qui sont en danger. En dépit d'améliorations importantes, le système n'offre encore qu'une protection imparfaite. Ressources insuffisantes, barèmes inadéquats, confusion et délais, tous ces facteurs forcent des conjoints maltraités à reprendre une vie commune à laquelle ils avaient échappé; la retenue des prestations empêche un enfant plus âgé de se dégager d'une vie familiale qui lui est nuisible.

8. RESPECT DES DIFFÉRENCES

L'aide sociale doit respecter la diversité culturelle et religieuse qui existe en Ontario et reconnaître le caractère unique de l'identité de nos collectivités autochtones.

À l'heure actuelle, 40 % des Ontariens sont d'origine autre que française, britannique ou autochtone; 25 % d'entre eux sont nés ailleurs qu'au Canada; et plus de 10 % parlent une langue autre que le français ou l'anglais chez eux. Tous les principes que nous soutenons n'auront qu'une valeur limitée pour un nombre important de résidents de la province si nous ne pouvons pas offrir, en faisant preuve d'une grande compréhension, le soutien, les services et les possibilités nécessaires à tous, quelles que soient leur culture et leur religion.

En dépit de bonnes intentions et de discours vigoureux, les témoignages que nous avons entendus indiquent qu'il reste beaucoup à faire. Un interprète n'est pas toujours disponible ou coûte trop cher. Les renseignements sont généralement donnés seulement en français ou en anglais. Le personnel n'a pas la formation suffisante pour comprendre les besoins des groupes minoritaires et pour y répondre. On ne fait appel que de façon limitée aux collectivités ethniques elles-mêmes quand il s'agit d'aider les bénéficiaires à identifier les possibilités qui leur sont offertes et à en tirer parti.

Certaines des règles en vigueur peuvent avoir des conséquences désastreuses. Des immigrants parrainés sont laissés sans soutien en pleine crise familiale. Les règles relatives aux biens punissent les immigrants qui ont des biens dans leur pays natal, mais qui sont dans l'impossibilité de les liquider. Les plafonds imposés aux revenus ne tiennent pas compte des difficultés rencontrées dans le virement des arriérés de rentes d'un pays à un autre; ces sommes sont parfois déduites du montant des prestations, même si elles ne peuvent pas parvenir au bénéficiaire.

Les autochtones de l'Ontario ont grandement souffert de la pauvreté, de la dépendance et de la discrimination. C'est en effet seulement depuis peu que le reste de la société commence à trouver souhaitables et légitimes leurs aspirations à l'autodétermination.

TRANSITIONS

On a remis des pouvoirs considérables aux collectivités autochtones dans le domaine de l'aide sociale; nombre de bandes ont saisi l'occasion d'administrer le système d'une manière mieux adaptée à leur culture. Mais le système qui en résulte est cependant loin d'être le système indépendant, conçu et dirigé par les autochtones qui serait le mieux adapté aux besoins de ces collectivités et qui représenterait un premier pas vers leur autodétermination.

L'application de ce principe aux règles et méthodes qui ne sont pas du ressort du système de l'aide sociale pourrait avoir un effet préventif remarquable. Un système d'éducation qui porte un intérêt particulier aux besoins des enfants des minorités et des immigrants, des services de santé qui surmontent les obstacles linguistiques, une application stricte des lois interdisant l'exploitation des travailleurs et la discrimination à leur endroit, des politiques qui encouragent l'équité en matière d'emploi et qui luttent contre la discrimination structurelle et patente : voilà autant de moyens importants d'assurer aux membres des minorités et aux immigrants l'accès aux possibilités offertes par notre société, et de garantir leur intégration pleine et entière à l'ensemble de la collectivité.

9. OBLIGATION REDDITIONNELLE DU SYSTÈME

L'administration de l'aide sociale doit être efficace et transparente, elle doit aussi permettre de rendre des comptes à la population.

Durant l'exercice 1987-1988, les trois paliers de gouvernement ont consacré, en Ontario, des crédits d'environ 1,9 milliard de dollars à l'aide sociale. L'adoption des mesures recommandées dans le présent rapport requerra l'augmentation de ces crédits. L'obligation de démontrer au public que ces ressources sont gérées de la meilleure façon et le plus économiquement possible est évidente.

Cette obligation redditionnelle doit se vivre à divers niveaux. Les buts et objectifs de l'aide sociale doivent être clairement articulés afin que la population puisse évaluer le système dans son ensemble, ainsi que la mesure de l'engagement du gouvernement à son égard. L'administration du système devrait être soumise à une vérification financière interne afin d'en garantir l'efficacité, tant sur le plan pratique que financier. Il faut aussi prendre des mesures qui réduiront au minimum les risques d'abus et d'erreurs de la part de ceux qui font appel à ce système. Ces mesures doivent, à la fois, être efficaces et respecter les droits et la dignité de la personne.

Le système d'aide sociale de l'Ontario accorde actuellement beaucoup d'importance à des techniques conçues pour empêcher tout abus de la part des bénéficiaires. Malgré cela, on dispose de peu de renseignements sur l'étendue de la fraude, sur l'efficacité

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

pratique (et financière) des mesures visant à la combattre et sur la mesure dans laquelle le mal fait, dans certains cas, contrebalance le bien recherché. En outre, il y a peu d'indications que ces mesures rehaussent la confiance de la population dans le système.

Il arrive que des méthodes de vérification laborieuses aient l'effet non seulement de surcharger la tâche du personnel de première ligne, mais aussi de gêner les bénéficiaires ou de les humilier de façon évidente ou subtile. La déclaration sous serment d'un requérant est réputée douteuse sans visite de son domicile. Un enfant dont l'assiduité scolaire doit être confirmée par la direction de son école risque de porter l'étiquette de membre d'une "famille sur le bien-être". On peut exiger d'une jeune mère qu'elle présente des relevés de ses opérations bancaires des trois dernières années avant de la juger admissible à des prestations.

On ne sait pas vraiment encore si des mesures plus sélectives, moins onéreuses en termes de temps et faisant appel à la technologie moderne ne seraient pas plus efficaces. On n'a pas encore appris à distinguer les cas de fraude, les paiements excédentaires réels et ceux résultant d'erreurs du système. Certaines méthodes de recouvrement des paiements excédentaires peuvent avoir des conséquences désastreuses sur les bénéficiaires.

En raison des renseignements insuffisants et des équivoques qui renforcent les préjugés du jour, la population comprend mal la mesure dans laquelle le système réussit ou échoue à contrôler ses dépenses. L'efficacité des mesures adoptées par le système d'aide sociale et leur bien-fondé font rarement l'objet d'un débat, comme c'est pourtant le cas pour d'autres programmes chargés de percevoir ou de distribuer des fonds publics (tels que l'impôt sur le revenu et l'assurance-chômage).

10. PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Pour être efficace, le système d'aide sociale doit bénéficier des efforts concertés de l'ensemble de la population et de son entière collaboration.

La notion de partage des responsabilités est un élément essentiel de l'objectif global que nous avons énoncé au début du présent chapitre. De par son importance, il doit servir de guide fondamental autour duquel s'articulera le système d'aide sociale que nous envisageons. La mise au point d'un système d'aide sociale qui met en valeur l'idée de transition en offrant aux bénéficiaires des possibilités concrètes dépend d'un certain nombre de liens essentiels.

Le gouvernement provincial doit avoir une politique globale dans le cadre de laquelle plusieurs ministères s'attacheraient de concert à répondre aux besoins des personnes économiquement défavorisées. Cette politique doit se traduire par un plan compréhensible et uniforme dans chacune des régions de la province.

TRANSITIONS

La consultation de tous les intervenants de première ligne est une condition essentielle à la mise en application de politiques et de programmes provinciaux nouveaux. Les programmes et services sociaux offerts par les divers organismes publics et paliers de gouvernement doivent s'intégrer dans un processus de planification commun. Les entreprises et les syndicats doivent travailler en commun à la mise sur pied de programmes d'emploi à l'échelon local. Le secteur bénévole, souvent unique dans sa capacité d'apporter un soutien moral et affectif, doit être un partenaire à part entière. Tous doivent s'unir pour répondre à ces besoins fondamentaux que sont l'intégration et l'inclusion dans la société.

Le système actuel, dont les ambitions ont été jusqu'ici plus modestes, n'a pas encore formé ces liens essentiels dont doit se doter un programme axé sur les possibilités concrètes. Les divers ministères du gouvernement provincial et les responsables de la prestation des services à l'échelon communautaire ont des liens ténus et sont régis par des politiques et des objectifs toujours changeants. On ne consulte guère les municipalités avant de modifier les programmes de manière importante. Les bénéficiaires se heurtent à un assortiment déroutant de programmes relatifs à l'emploi, offerts par les divers paliers de gouvernement et par divers ministères provinciaux. La plupart des bénéficiaires n'ont personne à qui s'adresser pour mettre sur pied un plan d'ensemble des possibilités qui s'offrent à eux. Jusqu'à tout récemment, rares ont été les cas où les collectivités ont été invitées à participer au développement du secteur de l'emploi et des autres possibilités.

On encourage les bénéficiaires à obtenir le soutien de leur conjoint ou de leurs enfants, on l'exige même parfois, mais on peut, en même temps, leur refuser l'aide juridique dont ils ont besoin pour ce faire. Le pupille du réseau de protection de l'enfance est pris entre un système qui nie sa responsabilité et d'autres qui refusent de combler le vide. Un bénéficiaire qui reprend ses études se décourage devant la complexité des rapports entre le système d'aide sociale et les programmes d'aide aux étudiants. Des divergences dans les critères et les définitions touchant les personnes handicapées les découragent de profiter simultanément de l'aide sociale et des programmes de réadaptation professionnelle. Les chefs de famille monoparentale désireux de devenir autonomes en travaillant dépendent, pour ce faire, de ressources en matière de garderies auxquelles ils n'ont pas accès.

Nous insisterons sur le fait que la clé de la lutte contre la dépendance à l'égard de l'aide se trouve dans d'autres domaines de la politique sociale et économique. Nous devons reconnaître le lien direct entre l'aide sociale et les systèmes *fédéraux* de l'impôt, de l'emploi et de la reconversion professionnelle, les systèmes *provinciaux* de la santé, de l'éducation et de la formation professionnelle, et les services *communautaires*.

Dans ce contexte du partage des responsabilités, l'aide sociale doit, dans toutes ces sphères d'activité et à tous les paliers de gouvernement, donner naissance à une assise

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

d'intervenants favorables à l'adoption de politiques préventives en faveur de ceux qui sont en danger, en même temps que devenir le défenseur déclaré de ces politiques. En outre, elle doit participer aux efforts visant à susciter, dans la population, une meilleure compréhension des besoins de ceux qui vivent dans la pauvreté. Faute de cela, une réforme véritable du système n'aura guère de chances de se matérialiser.

Résolution des conflits entre les principes

Nous reviendrons, d'un bout à l'autre du présent rapport, sur notre objectif d'ensemble et sur les principes que nous venons d'énumérer, afin d'expliquer comment ils ont guidé nos décisions. La concrétisation de notre vision dépend de leur utilisation comme jalons par ceux qui sont en charge, soit de la mise en application du système d'aide sociale proposé, soit de la mise au point des politiques nécessaires dans les domaines connexes.

Cela ne veut pas dire que tous ces jalons pointent dans la même direction. Les principes sont rarement absolus et ils sont souvent en conflit. Quelques-unes des discussions les plus exigeantes mais aussi les plus fructueuses du Comité ont justement porté sur la question de la convergence ou du conflit de ces principes. Dans le présent rapport, nous nous sommes consciemment efforcés d'éclaircir notre position sur le meilleur moyen de résoudre les conflits qui peuvent surgir entre certains principes. Il est nécessaire de clarifier ainsi la situation si l'on veut pouvoir évaluer l'efficacité du système et permettre à ceux qui vont mettre les nouvelles mesures en application d'en répondre devant la population.

Ainsi, dans toutes nos délibérations, l'objectif de la transition nous est apparu comme d'une importance suprême. Cela nous a amenés à offrir des recommandations qui ont maintenu certaines inégalités à courte échéance, dans le but de faciliter la transition à ceux qui disposent de ressources plus importantes. Cela nous a amenés à nous prononcer en faveur de l'imposition de certaines conditions à l'admissibilité à l'aide. Cela nous a amenés à ajouter une certaine complexité, sous la forme de la planification des possibilités, à ce qui serait sans cela un système beaucoup plus simple et plus facile d'accès. Dans le cas de la population autochtone, l'importance de l'objectif de la transition nous a amenés à proposer de céder une grande liberté dans la conception, puis dans la direction d'un système de prestation des services susceptible d'offrir à cette population des possibilités dans un contexte culturel approprié.

Nous avons insisté sur le fait que le principe de la satisfaction des besoins devrait presque toujours avoir la priorité dans les cas où il est en conflit avec d'autres principes ou objectifs sociaux. Ce n'est que dans le cas des grévistes que nous n'avons pu arriver à un accord quant aux conditions de leur admissibilité; nous offririons toutefois l'aide

TRANSITIONS

voulue à leurs familles, selon les besoins. Nous avons suggéré que l'on satisfasse aux besoins des jeunes qui quittent le domicile familial, la seule exigence étant qu'ils participent à un processus de planification spécial dont le but serait soit de résoudre les conflits familiaux, soit de les aider à devenir autonomes.

Nous avons insisté sur l'importance vitale de la famille en tant que système de soutien social, tout en reconnaissant qu'il faut évaluer le besoin de protéger les personnes vulnérables aux prises avec une situation familiale nuisible. Dans une telle situation, les besoins de la personne ont clairement la priorité.

Partout où la chose était possible, nous avons recherché le juste milieu qui refléterait l'essence des principes que nous considérons. Le point de vue, par exemple, selon lequel il faut "assurer" le revenu et les possibilités et les accorder comme un droit acquis semblerait jouer en faveur de l'élimination ou de la forte diminution des pouvoirs discrétionnaires. Pourtant, un système qui se veut flexible et qui répond convenablement aux besoins des personnes doit incorporer un certain élément discrétionnaire. La solution réside peut-être dans des réformes qui réduiraient la portée des pouvoirs discrétionnaires, tout en les améliorant et en les contrôlant, là où ils doivent exister.

Nous avons essayé de proposer des mesures qui garantiraient à tous le droit à une procédure équitable, et la protection qui s'ensuit, sans pour autant perdre de vue la simplicité et l'efficacité que nous recommandons dans le cadre du principe de l'accessibilité. Permettre et encourager l'égalité et l'équilibre entre les rôles respectifs des membres de la famille; permettre aux chefs de famille monoparentale de nouer des liens affectifs, sans se voir forcés immédiatement de dépendre des ressources du nouveau membre de la famille; permettre aussi aux adolescents plus âgés d'être considérés comme personnes indépendantes au sein de la famille : tous ces points visent à consolider les liens familiaux, sans nuire aux droits de la personne.

Nous reviendrons sur ces exemples et sur d'autres. Après avoir élaboré ces objectifs et ces guides fondamentaux, ainsi que les valeurs sur lesquelles ils reposent, nous proposerons que toute législation nouvelle contienne un préambule où ils seraient énoncés clairement pour former le fondement des dispositions légales qui suivent.

Il est important de comprendre le rapport intime entre ces principes et la réforme du système. Une discussion publique à leur sujet dans le cadre du projet de réforme, menée avec un désir de trancher clairement les conflits éventuels, et l'engagement ferme de les évaluer ou de les examiner à intervalles réguliers permettront d'assurer qu'ils deviennent bien plus que la description d'un monde idéal que nous espérons voir se réaliser, mais que nous n'avons jamais vraiment eu l'intention de créer.

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Le présent chapitre décrit le système actuel d'aide sociale en Ontario et examine en détail ses points forts et ses points faibles. On y retrace l'histoire du système et sa place dans le contexte social, économique et politique de la province.

Bien que plus d'un demi-million d'Ontariens dépendent d'une forme ou d'une autre de soutien du revenu, l'aide sociale est probablement l'un des programmes sociaux les moins bien compris au Canada. Les préjugés abondent au sujet des besoins et des aspirations des bénéficiaires, des raisons qui les poussent à demander de l'aide, et de la durée de leur dépendance à l'égard de cette aide. La situation est d'autant plus confuse que les programmes d'aide sociale actuels résultent de modifications effectuées coup par coup et petit à petit, sans le bénéfice de principes et d'objectifs cohérents et capables d'encadrer leur évolution. Le système qui en résulte est donc complexe du point de vue administratif, et repose en grande partie sur des décisions discrétionnaires, ce qui le rend d'autant plus difficile à comprendre pour les bénéficiaires, le personnel, et le public en général.

Les deux lois principales qui régissent le système ontarien d'aide sociale, la Loi de 1958 sur l'aide sociale générale et la Loi de 1967 sur les prestations familiales, n'ont pas été modifiées de façon significative depuis plus de 20 ans. En juillet 1986, l'honorable John Sweeney, ministre des Services sociaux et communautaires, a noté, en mettant sur pied le Comité d'examen de l'aide sociale :

Ces lois ont été conçues pour une autre époque – une époque où le chômage était plus rare, où la plupart des femmes restaient au foyer, où la majorité des familles étaient biparentales et où le père était habituellement le seul soutien de sa famille. Dans bien des cas, cela ne correspond pas à la réalité ontarienne de 1986.

La province consacre plus d'un milliard et demi de dollars par an à l'aide sociale destinée à quelque cinq cent mille hommes, femmes et enfants. Cependant, il existe toujours parmi nous des gens qui ont faim et qui sont sans abri.

En Ontario, l'aide sociale se compose de deux programmes : l'aide sociale générale et les prestations familiales. Le tableau 1 contient les 22 catégories d'admissibilité à ces

TRANSITIONS

Tableau 1. Catégories d'admissibilité à l'aide sociale 1981-1987

PRESTATIONS FAMILIALES

Personnes âgées d'au moins 65 ans, qui sont inadmissibles à la pension de sécurité de la vieillesse (habituellement des immigrants)
 Personnes handicapées
 Personnes aveugles
 Personnes réputées inaptes au travail de façon permanente
 Femmes seules âgées de 60 à 64 ans
 Conjoints de bénéficiaires d'une pension de la sécurité de la vieillesse
 Conjoints d'anciens bénéficiaires de prestations familiales
 Chefs de famille monoparentale, veufs ou veuves
 Chefs de famille monoparentale, abandonnés
 Chefs de famille monoparentale, divorcés
 Chefs de famille monoparentale, séparés
 Chefs de famille monoparentale, célibataires
 Chefs de famille biparentale dont le conjoint est confié à un établissement
 Participants aux Services de réadaptation professionnelle
 Parents de famille d'accueil
 Parents d'enfants handicapés
 Personnes dont la situation ne correspond à aucune catégorie; le Conseil des ministres peut leur accorder des prestations par décret

AIDE SOCIALE GÉNÉRALE

Personnes incapables d'obtenir un emploi régulier (dites chômeurs aptes au travail)
 Chefs de famille monoparentale
 Personnes souffrant temporairement d'un mauvais état de santé
 Personnes souffrant d'un mauvais état de santé permanent
 Parents de famille d'accueil

Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

programmes, stipulées dans la loi. Certaines de ces catégories englobent des sous-catégories qui ne figurent pas au tableau.

L'AIDE SOCIALE GÉNÉRALE

Ce programme assure le soutien du revenu de base des personnes qui sont dans le besoin à court terme ou en cas d'urgence. À l'aide de la méthode du déficit budgétaire, on calcule le montant requis pour le soutien du revenu du requérant en établissant la prestation maximale à laquelle ce dernier a droit et en soustrayant de cette somme tout revenu provenant d'autres sources. La fonction principale de l'aide sociale générale consiste à alléger l'effet du chômage, de la dissolution de la famille, ou de toute maladie ou tout handicap temporaire. Les personnes qui pourraient être admissibles à une aide

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

à long terme doivent habituellement être d'abord admissibles à l'aide à court terme.

Les municipalités et les bandes indiennes gèrent l'aide sociale générale; dans le cas des municipalités, 50 % du coût des prestations est pris en charge par le gouvernement fédéral, 30 % par la province et 20 % par la municipalité. Le requérant et les personnes à sa charge y sont admissibles. Les prestations varient selon la taille de la famille, l'âge des enfants et parfois selon d'autres facteurs. Les personnes aptes au travail doivent démontrer leur volonté de trouver du travail pour avoir droit aux prestations de l'aide sociale générale.

LES PRESTATIONS FAMILIALES

Ce programme, qui assure une aide à long terme, établit également ses prestations selon la méthode du déficit budgétaire. Parmi les bénéficiaires, on compte les adultes handicapés et les personnes à leur charge, les enfants handicapés, les familles monoparentales n'ayant que peu ou pas de revenu, les personnes âgées de moins de 65 ans et les enfants confiés à des familles d'accueil. Le chevauchement des catégories de l'aide sociale et des prestations familiales constitue l'une des nombreuses sources de la confusion qui prévaut dans le système.

La province gère le programme de prestations familiales et le subventionne à part égale avec le gouvernement fédéral. Ici aussi, le montant des prestations varie selon des facteurs comme la taille de la famille et l'âge des enfants. Les personnes considérées comme handicapées d'après les critères du programme peuvent obtenir des prestations supplémentaires.

Les bénéficiaires de l'aide sociale reçoivent la plus grande partie du revenu que leur assurent ces programmes sous forme de versements mensuels réguliers. Ils peuvent également accéder à deux sources de revenu supplémentaire : l'aide spéciale et l'aide supplémentaire (relevant de l'aide sociale générale mais offertes aux bénéficiaires de l'aide sociale et des prestations familiales). Ces deux programmes sont réservés aux besoins d'urgence inusités et non répétitifs, qui ne sont pas pris en charge par les programmes d'aide de base. Les municipalités et les bandes indiennes gèrent ces programmes, dont les prestations peuvent être accordées au titre des déplacements, des soins médicaux et dentaires spécialisés, des prothèses et autres appareils du genre, des frais de formation professionnelle, des régimes alimentaires spéciaux et des autres services autorisés. Les fonds accordés au titre des besoins spéciaux le sont de façon discrétionnaire et peuvent varier substantiellement d'une municipalité à l'autre.

Qui reçoit des prestations et pour quelle raison?

Afin de recevoir de l'aide sociale en Ontario de nos jours, le requérant doit d'abord

TRANSITIONS

répondre aux critères d'admissibilité correspondant à l'une des 22 catégories de personnes admissibles. On examine ensuite les finances de cette personne pour vérifier si elle manque de ressources suffisantes. L'étude détaillée de ces deux étapes fait l'objet du chapitre 4.

L'importance accordée actuellement en Ontario aux catégories d'admissibilité renforce les vieux préjugés voulant que certaines personnes nécessiteuses méritent davantage que d'autres d'être aidées. Ce mérite apparent peut cependant ne pas correspondre à un besoin plus pressant. Des mémoires présentés au Comité ont critiqué ouvertement l'utilisation de catégories bien définies en soulignant que cette façon de procéder causait une grande confusion, résultait en des versements très variés fondés sur des facteurs autres que le besoin, donnait un trop grand rôle aux pouvoirs discrétionnaires et renforçait le sentiment d'humiliation rattaché au fait de solliciter de l'aide sociale.

Qui sont les bénéficiaires de l'aide sociale?

Les préjugés bien enracinés concernant la relativité du mérite sont en partie fondés sur l'attitude et les opinions généralement répandues face aux bénéficiaires de l'aide sociale. Dans la mesure où ces impressions sont inexactes, elles peuvent entraver les efforts de réforme du système d'aide sociale en vue de répondre plus efficacement aux besoins divers des bénéficiaires et de la société.

La population appuie résolument le principe que toutes les personnes nécessiteuses ont droit à l'aide sociale. Cependant, beaucoup d'entre nous continuent à douter du fait que la plupart des personnes recevant de l'aide sont vraiment dans le besoin. Examinons maintenant les opinions préconçues les plus communes concernant les bénéficiaires de l'aide sociale. La plupart d'entre elles sont inexactes ou simplistes.

“La plupart de ceux qui reçoivent de l'aide sociale sont des adultes en âge de travailler et au chômage.”

Les statistiques sur les bénéficiaires de l'aide sociale les comptent souvent comme des “cas”, chaque cas étant identifié par le nom d'une seule personne, soit l'homme ou la femme qui touche le chèque, alors que ce chèque peut subvenir au besoin de tout un ménage. Quand on parle de “cas” plutôt que de nombre total de bénéficiaires, on perd de vue une caractéristique cruciale de l'aide sociale en Ontario : 37 % de ses bénéficiaires sont des enfants. En revanche, moins de 14 % d'entre eux sont des adultes en âge de travailler et aptes au travail. Même par rapport au nombre total des cas, cette dernière catégorie ne représente que 19,9 % des bénéficiaires. Les personnes handicapées et les familles monoparentales sont des groupes plus nombreux. Voir l'illustration 1.

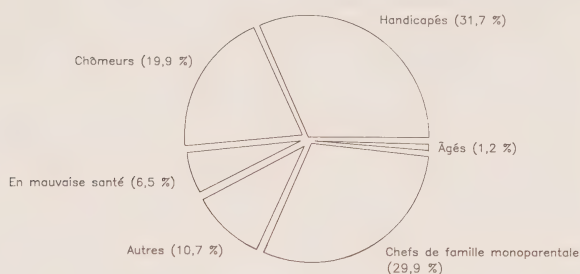
“La plus grande partie du revenu de la grande majorité des pauvres provient de l'aide sociale.”

La partie de leur revenu que la majorité des pauvres tirent de l'aide sociale est très

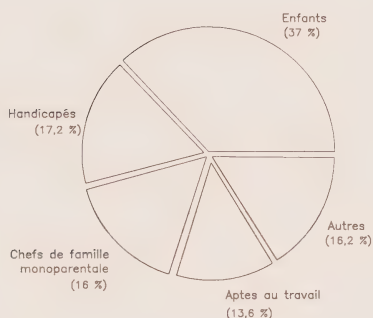
L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Illustration 1. Bénéficiaires et personnes à leur charge, 1987

NOMBRE TOTAL DES BÉNÉFICIAIRES : 281 074



NOMBRE TOTAL DES BÉNÉFICIAIRES : 500 000



Total des cas des prestations familiales et de l'aide sociale générale. Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

faible, voire inexistante. L'illustration 2 démontre qu'en 1984, de près des trois cinquièmes de toutes les familles pauvres dirigées par un adulte en âge de travailler dépendaient du travail à temps plein ou à temps partiel de leur soutien.

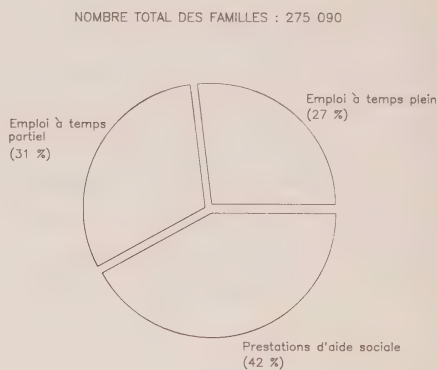
"La grande majorité des familles monoparentales dont le chef est une femme dépendent de l'aide sociale."

Étant donné l'incidence plus élevée de la pauvreté parmi les femmes, il n'est pas surprenant que beaucoup de familles monoparentales dont le chef est une femme reçoivent de l'aide sociale. En effet, le chef de 85 % des familles monoparentales est une femme. Cependant, en dépit de toutes les difficultés auxquelles les femmes doivent faire face – notamment le défaut de versement des pensions alimentaires, l'accès restreint aux régimes de retraite cotisables, la rareté des services de garderie et les possibilités limitées d'emploi – seulement un tiers des femmes chefs de famille monoparentale

TRANSITIONS

Illustration 2. Principales sources de revenu des familles pauvres, 1984

Analyse fondée sur le fichier de microdonnées intitulé *Revenu des familles économiques, 1984* qui contient des données recueillies durant l'Enquête de 1985 sur les finances des consommateurs. Tous les calculs effectués à l'aide de ces données l'ont été par la section des services d'analyse de la Direction générale de la politique, des communications et de l'information de Santé et Bien-Être social Canada. L'auteur ou les auteurs de cette analyse gardent l'entière responsabilité de l'utilisation et de l'interprétation de ces données.



de la province ont recours à l'aide sociale.

“Les célibataires aptes au travail constituent une grande proportion des bénéficiaires de l'aide sociale, dont ils préfèrent recevoir des prestations plutôt que de travailler pour gagner leur vie.”

Bien que le nombre de célibataires aptes au travail ait augmenté considérablement en proportion des personnes nécessiteuses au cours des dernières années, il n'équivaut qu'à environ un sixième de l'ensemble des cas. La notion que beaucoup de ces bénéficiaires préfèrent dépendre d'un chèque de l'aide sociale plutôt que de travailler pour gagner leur vie n'a aucun sens du point de vue économique. En effet, beaucoup survivent d'un mois à l'autre avec un revenu inférieur de 50 % au seuil de la pauvreté; après avoir consacré de 50 % à 70 % de leurs prestations mensuelles au loyer, ils arrivent à peine à se nourrir. Leur revenu est inférieur d'au moins un tiers à ce qu'ils obtiendraient s'ils travaillaient à temps plein au salaire minimum, ce qui est déjà inférieur de près de 20 % au seuil de la pauvreté dans les grandes villes de l'Ontario.

“Le loyer de la plupart des gens qui reçoivent de l'aide sociale n'est pas très élevé puisqu'ils habitent des logements subventionnés.”

La majorité des bénéficiaires de l'aide sociale ne vivent pas dans des logements subventionnés. En fait, seulement un ménage bénéficiant de l'aide sociale sur sept habite un logement au loyer indexé à son revenu, soit une proportion de 18 % des bénéficiaires. Près d'un tiers de ces 36 700 ménages comptent une personne handicapée ou encore un chef de famille ayant plus de 60 ans.

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Sauf dans le cas d'une petite minorité propriétaire de son logement ou logée en établissement, les bénéficiaires doivent, dans leur recherche d'un logement à prix raisonnable, se mesurer à un nombre croissant d'Ontariens qui luttent chaque mois pour conserver leur logement. Étant donné que le taux d'inoccupation approche de zéro dans la plupart des grandes villes de la province, la pénurie de logements à prix modique crée de sérieuses difficultés pour tous les ménages à faible revenu.

“Le chef de la plupart des familles dépendant de l'aide sociale est une femme seule qui ne s'est jamais mariée et qui a plusieurs enfants.”

Environ 70 % des familles bénéficiaires de l'aide sociale dépendent d'une femme seule et près de 75 % des quelque 195 000 enfants qui sont à la charge de bénéficiaires de l'aide sociale font en effet partie de familles monoparentales. Toutefois, une famille monoparentale moyenne, bénéficiaire de l'aide sociale, compte environ 1,7 enfant, ce qui ne diffère pas beaucoup de la moyenne générale. Nous savons que plus des deux tiers des femmes recevant de l'aide sociale ont déjà été mariées; il est donc fort probable qu'une aussi forte proportion de celles qui sont bénéficiaires et chefs de famille monoparentale l'aient aussi déjà été.

“Une fois qu'ils obtiennent de l'aide sociale, la plupart des bénéficiaires continuent à le faire pendant très longtemps – et dans bien des cas, pendant toute leur vie.”

Cette perception selon laquelle la dépendance à l'égard de l'aide sociale est toujours à long terme, est peut-être la plus enracinée. En fait, environ 40 % des bénéficiaires aptes au travail reçoivent de l'aide pendant moins de trois mois et la durée moyenne de l'aide reçue par ce groupe est d'environ sept mois. Les parents célibataires bénéficient de l'aide sociale pendant trois ou quatre ans en moyenne, mais une minorité importante n'en reçoit que pendant moins de deux ans. Les bénéficiaires handicapés sont ceux qui la reçoivent le plus longtemps, soit un peu plus de cinq ans.

La dépendance à long terme à l'égard de l'aide sociale et la réadmission à ses programmes (c'est-à-dire les cas où des gens ont à nouveau recours à l'aide sociale après une période d'autonomie) sont des problèmes qui méritent d'être étudiés, mais en fait, pour la majorité des bénéficiaires, l'aide sociale représente une solution temporaire à des difficultés particulières. Elle peut les aider à traverser une période de crise et de difficultés, à retrouver leur stabilité et à réintégrer la vie de leur collectivité.

Il est évident que certains bénéficiaires dépendent de l'aide sociale pendant plusieurs années. La durée de cette dépendance peut être déterminée à l'aide de divers facteurs intimement liés, notamment des problèmes d'ordre médical, une formation ou une éducation insuffisantes, un manque de compétences et le taux de chômage actuel, sans compter le manque de confiance en soi ou de motivation personnelle. Cependant, ces cas ne sont qu'un aspect d'un système qui présente un taux de roulement important.

William, 54 ans, Peterborough

William est au chômage depuis plusieurs années.

J'ai 54 ans. J'ai commencé à travailler à 15 ans pour la récolte des pommes. Je n'ai pas cessé depuis. J'ai terminé ma douzième année grâce à un cours de recyclage et j'ai une formation de mécanicien; je répare surtout les voitures, les bateaux et les petits appareils à moteur. J'ai un permis pour piloter les petits avions privés. J'ai aussi été fleuriste pendant 10 ans. J'aime le travail manuel et j'aime me tenir occupé.

Je suis né pendant la Dépression. Mes parents, qui ont toujours travaillé très dur, m'ont appris à ne compter que sur moi. Je crois pouvoir dire que je n'ai jamais rien eu pour rien; je suis trop fier pour demander quoi que ce soit et je n'accepte rien gratuitement.

Je suis passé par des périodes de chômage, mais je n'ai jamais été mis à pied. La décision de partir était toujours la mienne, et il y avait toujours un travail qui m'attendait au moment où je quittais un emploi.

Ça ne sert à rien de s'énerv

Mon dernier travail remonte à 1985 : je réparais des moteurs de bateaux et m'acquittais de diverses besognes dans une petite marina appartenant à une famille. Je gagnais 6,50 \$ de l'heure. Les affaires marchaient au ralenti. J'y ai travaillé cinq mois, et je prévoyais le

moment où on allait me licencier. Je ne suis pas né d'hier! En fait, j'étais presque soulagé quand c'est arrivé. Ils me l'ont annoncé gentiment et je ne l'ai pas mal pris. Puisqu'il n'y avait pas de travail, c'était la chose à faire. Je l'ai déjà dit, je ne prends rien pour rien. C'était leur responsabilité de garder leur affaire à flots. Ils ont engagé un jeune homme du programme "L'Avenir", qui ne leur coûte pas un sou. Ça ne me dérange pas; ça ne sert à rien de s'énerv pour ça.

Après avoir été mis à pied, j'ai commencé à toucher de l'assurance-chômage. Ça aurait pu être pire; ça m'était déjà arrivé; la première fois, je faisais un peu le délicat, puis je me suis dit que c'était plus ou moins mon dû. Quand j'ai cessé de recevoir mes prestations, je n'avais toujours pas trouvé de travail.

J'ai dû me forcer pour faire une demande à l'aide sociale. C'était ça ou me jeter à l'eau. J'ai bien eu envie de le faire, mais il faisait terriblement froid ce jour-là et il n'y avait pas d'eau, seulement de la glace. À présent que l'eau est bonne, ça ne sert à rien de plonger parce que je finirais par nager pour le plaisir. Maintenant, quand je me sens déprimé, je m'occupe.

Ce que j'ai trouvé le plus difficile quand j'ai demandé de l'aide sociale, ça a été l'entrevue avec la travailleuse

sociale. J'ai emmené mes carnets de banque pour les lui montrer, et je lui ai dit : voilà c'est tout ce que j'ai à la banque, rien! Je n'avais pas envie de commencer la nouvelle année les poches vides. Quand je suis entré dans le bureau, je suis tombé sur des personnes que je connaissais, d'anciens clients à moi, ce qui était plutôt gênant. Ils m'ont demandé ce que je faisais là et je leur ai dit que je faisais une demande d'emploi. Personne ne sait que je dépends de l'aide sociale, sauf ma travailleuse sociale.

Moins les gens en savent, mieux c'est. Je peux encore marcher la tête haute, le sourire aux lèvres. Mon amour-propre est intact.

Le plus dur, ça a été de recevoir les trois premiers chèques d'aide sociale. Je n'aurais jamais cru qu'un jour je dépendrais de l'aide sociale. Si ma mère le savait ... Ça ne se faisait pas chez nous. Il y a des jours où je me fais croire que c'est de l'argent que j'emprunte. D'autre fois, je me dis que je l'ai gagné. Après tout, puisque j'ai travaillé dur toute ma vie, l'aide sociale est une forme de retraite anticipée.


Habitué à sa liberté de mouvement

J'ai toujours eu beaucoup d'argent, mais je ne l'ai jamais gaspillé. Maintenant, j'ai à peu près cinq dollars dans mon compte de chèques et sept dans mon compte d'épargne; je ne veux pas les fermer parce que je les ai depuis si longtemps. Je reçois 440 \$ par mois de l'aide sociale. Comme je paie 322 \$ de loyer, je ne

mange pas grand-chose et vous pouvez être sûr que je ne mets pas trop d'essence dans le réservoir de ma voiture! Je viens de m'acheter un nouveau tuyau d'échappement pour 150 \$, et j'ai dû le payer avec ma MasterCard. Je vais devoir en payer une partie tous les mois, combien, je n'en sais rien, mais je finirai par le rembourser. Je veux continuer de conduire ma voiture; je l'aime et j'en suis très fier. Cela fait 40 ans que je vais où cela me chante. On ne peut pas faire ça en autobus!

C'est sûr que le fait de dépendre de l'aide sociale a terriblement changé ma vie. Il y a un tas de choses qui me manquent. Je ne vais plus souvent à la Légion; il y a deux semaines, j'y suis allé et j'ai commandé une bière. Quelqu'un m'en a offert une autre. Je ne peux plus y jouer du piano, j'ai bien essayé mais ça ne marchait pas, je ne me sentais pas détendu. Ça m'embêtait de devoir dépenser 1,25 \$ pour une bière. Alors j'ai dit que mes doigts étaient trop raides; il fallait bien que je trouve une excuse. Je ne peux tout de même pas leur dire que je ne veux pas jouer parce que je n'en ai pas envie et que moi, contrairement à eux, je dépends de l'aide sociale ...

Je me lève la plupart du temps à 5 h du matin. Je me rase et je prends mon déjeuner avec du café, des rôties et de la confiture maison; je mets en route une marmite de soupe (les jarrets de porc coûtent 0,69 \$ la livre et j'y ajoute quelques légumes), puis je fais la vaisselle de la veille. Après ça, je bricole sur ma



voiture; il faut que je trouve quelque chose à faire tous les jours.

J'ai cherché du travail dans tous les domaines. Une fois, j'ai raté le test de dextérité. Je ne suis plus aussi habile qu'avant, j'ai de l'hypertension et je ne peux plus faire de gros travaux. Ça m'intéresserait de me recycler dans un métier que je pourrais exercer à l'intérieur, comme du travail de bureau ou l'entretien d'appareils ménagers. Mais à mon âge, à quoi bon? Qui voudra m'engager? J'ai montré à plusieurs employeurs des prospectus sur des programmes qui paient les patrons pour former quelqu'un; ils m'ont répondu que, s'ils devaient former quelqu'un, ce serait un jeune de moins de 20 ans pour qu'il puisse travailler pour eux pendant 20 ans!

Je n'attends plus rien, mais je ne désespère pas. Si je ne trouve pas de travail, je ne pleurerai pas pour ça. Il y a des milliers de gens dans ma situation. Je leur dis de garder le moral et de se tenir occupés.

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

L'évolution des besoins en matière d'aide

En Ontario, le nombre et la nature des cas d'aide sociale se sont accrus de façon substantielle au cours des dernières années, comme le démontrent les illustrations 3 et 4, qui retracent leur évolution au cours des quelque 20 dernières années. L'illustration 3 souligne les différences marquées entre l'accroissement du nombre de bénéficiaires aptes au travail de l'aide sociale générale par rapport à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale générale et des prestations familiales.

Bien que l'on ait, de temps à autre, enregistré une baisse du nombre de cas, surtout à la suite des variations du taux de chômage et des modifications apportées aux critères d'admissibilité des autres programmes de sécurité du revenu, la tendance générale a été à la hausse dans le cas de l'aide sociale générale et des prestations familiales. De 1969 à 1987, le nombre des dossiers traités par le programme de prestations familiales a augmenté de 175 % (il atteint maintenant un total de plus de 166 000), tandis que, dans le cas de l'aide sociale générale, il a augmenté de 180 % pour arriver à plus de 114 000 dossiers.

De 1981 à 1987, le nombre des dossiers du programme de prestations familiales s'est accru de 39 % et celui de l'aide sociale générale, de 48 %. Au cours de la même période, l'amélioration de l'économie de l'Ontario a entraîné une baisse importante du nombre des chômeurs. On a également enregistré, de 1981 à 1986, une réduction nette de près de 25 000 du nombre des ménages vivant dans la pauvreté.

Entre 1969 et 1987, le nombre des personnes aptes au travail bénéficiaires de l'aide sociale générale a augmenté de près de 400 %, passant de moins de 15 000 à plus de 72 000. La récession de 1970-1971 a pratiquement fait tripler leur nombre entre 1969 et 1971, en le faisant passer à plus de 41 000. Les améliorations significatives apportées à l'assurance-chômage en 1972, combinées à l'économie plus soutenue au cours de la décennie qui suivit, ont fait chuter de façon marquée le nombre de ces cas, qui ne devait repasser le seuil des 40 000 qu'en 1982.

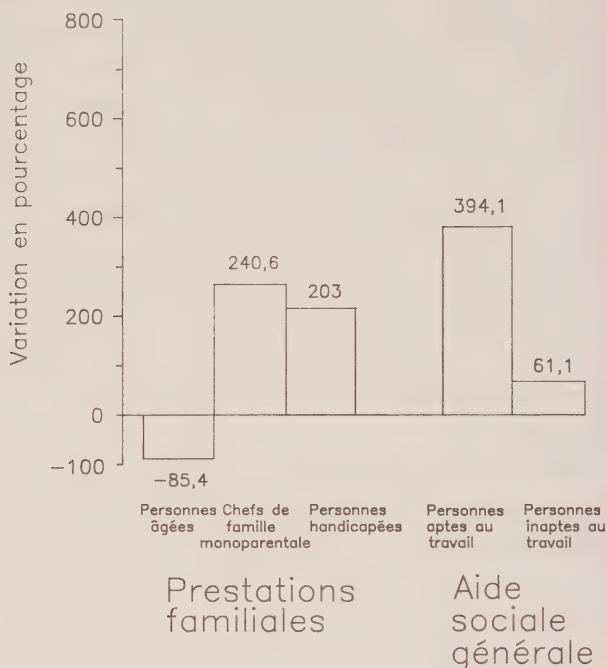
Les décideurs s'inquiètent particulièrement de l'accroissement du nombre des bénéficiaires aptes au travail et célibataires. Ce groupe a en effet enregistré la plus grande augmentation, soit de 12,6 % des cas de l'aide sociale générale en 1969 à près de 40 % en 1987. On y retrouve près de 70 % de tous les nouveaux dossiers acceptés par l'aide sociale générale de 1981 à 1987.

Dans le cadre des prestations familiales, le nombre des familles monoparentales et des bénéficiaires handicapés a augmenté substantiellement de 1969 à 1977, s'est stabilisé jusqu'en 1981 ou 1982, puis a repris une croissance rapide. De 1969 à 1987, le nombre des familles monoparentales a augmenté de 241 % et celui des personnes handicapées de 203 %. Entre 1981 et 1987, le nombre de familles monoparentales a augmenté de 41 % et celui des personnes handicapées, de 38 %. En revanche, les bénéficiaires âgés,

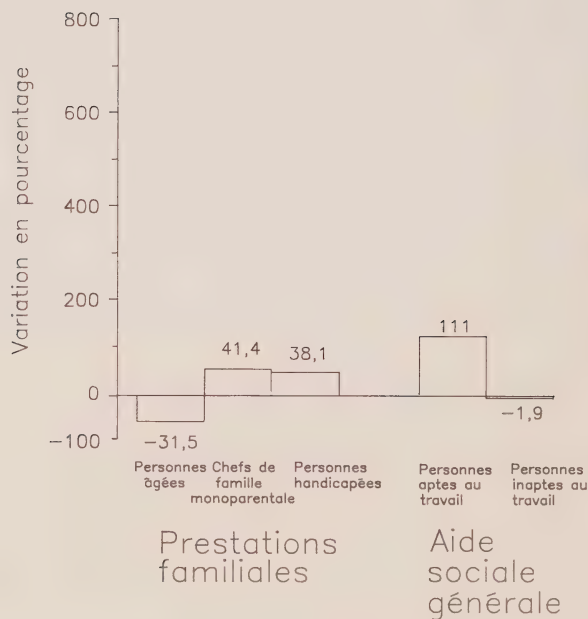
TRANSITIONS

Illustration 3. Évolution des groupes de bénéficiaires des prestations familiales et de l'aide sociale générale

1969-1987



1981-1987



Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

qui représentaient auparavant un cas de prestations familiales sur cinq, en constituent à peine 1 %. Cette diminution résulte des améliorations apportées, depuis 1969, aux autres programmes destinés aux personnes âgées.

À la suite de la récession de 1970-1971, le nombre de bénéficiaires inaptes au travail du programme d'aide sociale générale a sensiblement augmenté. Depuis cette époque, il flotte entre 35 000 et 45 000 et s'élève toujours, en 1987, pratiquement au même niveau qu'il y a 15 ans.

L'illustration 4 souligne les variations saisonnières du nombre des cas de l'aide sociale générale. De façon générale, on enregistre le niveau le plus élevé en hiver (de janvier à mars) et le niveau le moins élevé à l'automne (en septembre et en octobre). Cette courbe reflète la nature saisonnière de beaucoup d'emplois à temps partiel et peu rémunérés que l'on retrouve dans le secteur tertiaire, surtout dans le tourisme, en agriculture et en alimentation. D'autre part, le nombre des cas de prestations familiales enregistre un accroissement soutenu, ponctué de périodes de nivellement, mais sans déclin marqué.

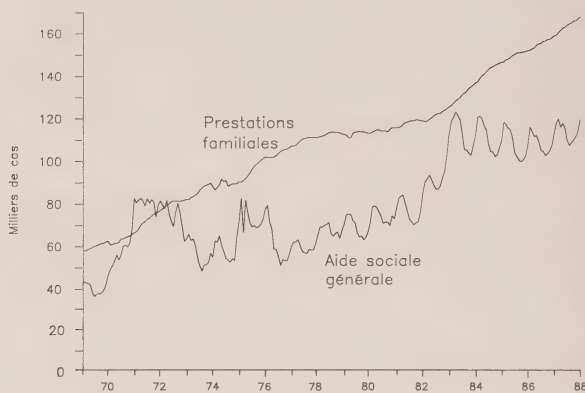
De façon générale, on remarque les tendances suivantes dans l'accroissement du nombre des cas :

- Les personnes handicapées ont généralement toujours constitué le groupe le plus important de bénéficiaires de l'aide sociale; elles représentent actuellement près de 50 % des cas de prestations familiales et 32 % de l'ensemble des deux programmes.
- Les familles monoparentales constituent le deuxième groupe le plus important de bénéficiaires. Leur nombre s'est accru plus rapidement que celui des autres catégories de bénéficiaires des prestations familiales, passant de 33 % des cas en 1969 à 41 % en 1987. Les familles monoparentales représentent 30 % des bénéficiaires des deux programmes.
- Les bénéficiaires aptes au travail, plus particulièrement les célibataires, sont la catégorie qui connaît la croissance la plus rapide. En comptant les familles et les célibataires dans les deux programmes, l'accroissement de ce segment s'élève à près de 400 % depuis 1969, et à près de 800 % dans le cas des célibataires.
- Depuis 1969, le nombre des bénéficiaires âgés a chuté de près de 20 % à 1 % à peine des cas de prestations familiales. En effet, l'introduction du Supplément de revenu garanti, l'amélioration des pensions de Sécurité de la vieillesse et un modeste supplément provincial ont pratiquement permis d'éliminer ce groupe de bénéficiaires des listes de l'aide sociale.

Les bénéficiaires de l'aide sociale et les personnes à leur charge représentaient 4,9 % de la population totale de l'Ontario au cours de la récession économique de 1971. Cette proportion baissa au cours des deux années suivantes à environ 4,3 % de la population de la province, pourcentage où elle se stabilisa jusqu'en 1981. À la suite de la récession

TRANSITIONS

Illustration 4. Évolution des cas d'aide sociale, 1969-1988



Source : Ministère des
Services sociaux et
communautaires.

économique de 1982-1984, le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale est passé à près de 5,6 % de la population de l'Ontario en 1987.

Motifs de la croissance de l'aide sociale

Les motifs qui poussent un plus grand nombre de personnes à recourir à l'aide sociale sont aussi divers que les besoins des bénéficiaires eux-mêmes. D'importants facteurs démographiques et sociaux ont entraîné l'accroissement du nombre des bénéficiaires handicapés, aptes au travail et chefs de famille monoparentale.

Les personnes handicapées Depuis 1981, le nombre des bénéficiaires de cette catégorie a augmenté de près de 23 000 personnes, soit de 38 %. Cet accroissement résulte de l'interaction de plusieurs facteurs, notamment les politiques favorisant la désinstitutionnalisation et l'intégration à la collectivité, les obstacles à l'emploi, les progrès de la science médicale et le manque de services de soutien.

Au cours des 15 dernières années, le gouvernement provincial s'est engagé dans une politique visant à réduire le nombre des lits réservés aux déficients mentaux et aux personnes présentant un handicap psychique ou physique. Par exemple, de 1974 à 1986, le nombre des admissions de déficients mentaux a baissé de 60 % dans les établissements de l'Ontario. Au cours de la même période, on a éliminé 3 000 lits. Le pendant de cette politique a donc été de soutenir, par le biais de l'aide sociale, le revenu de ces personnes handicapées au sein de la collectivité. L'augmentation des crédits consacrés aux personnes handicapées dans le cadre de l'aide sociale correspond donc en grande partie au transfert aux collectivités de crédits affectés auparavant aux soins en établissements, plutôt qu'à une réelle augmentation.

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Or, ni les prestations ni les services de soutien offerts aux personnes handicapées bénéficiaires de l'aide sociale ne permettent actuellement à ces dernières d'être autonomes et de vivre avec dignité au sein de leur collectivité. De nombreux mémoires présentés au Comité ont souligné le fait que le système des services sociaux n'a pas su mettre des services communautaires adéquats à la disposition des anciens pensionnaires d'établissement. Cet état de choses nuit grandement à la participation de ces derniers à tous les aspects de la vie de leur collectivité, tout en exerçant d'énormes pressions sur le système d'aide sociale en vue de combler cette carence.

L'augmentation du taux global de chômage, qui touche de façon prédominante les personnes qualifiées d'aptées au travail, a aussi un effet certain sur les personnes handicapées qui ont réussi à se trouver un emploi rémunéré. Ces dernières, à l'instar des jeunes sans compétences, des illettrés fonctionnels et de nombreux chefs de famille monoparentale, occupent une position fort précaire sur le marché du travail, où elles n'ont pratiquement aucune sécurité d'emploi. Par conséquent, elles sont extrêmement vulnérables en période de récession.

Des données récentes soulignent l'évolution des sortes de handicaps que l'on retrouve parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. De nos jours, les personnes handicapées mentales forment une plus grande partie des cas de prestations familiales qu'il y a quelques années, et elles constituaient presque 25 % des nouveaux bénéficiaires du Régime de revenu annuel garanti (pour handicapés) en 1986. En outre, la science médicale actuelle permet de sauver un plus grand nombre de vies qu'auparavant et les bénéficiaires actuels peuvent donc vivre plus longtemps avec de plus grands handicaps. Par exemple, il y a 10 ans, les quadriplégiques représentaient 25 % des paralytiques recevant des prestations familiales. Aujourd'hui, ils constituent 75 % de ces cas.

Enfin, le nombre des cas a également augmenté parce que l'on estime que la situation d'un plus grand nombre de personnes répond aux définitions établies. On peut attribuer une bonne partie de cet accroissement à divers facteurs : l'importance accordée à l'opinion médicale, que l'on applique à des critères qu'il est impossible de rendre complètement objectifs; la reconnaissance d'un nombre croissant de handicaps auparavant ignorés ou négligés; une plus grande volonté de reconnaître le rôle des facteurs sociaux et économiques et du milieu dans la constatation d'un handicap, et enfin, des efforts soutenus visant à offrir aux personnes handicapées l'assistance requise.

Les familles monoparentales L'accroissement du nombre des familles monoparentales recevant de l'aide sociale est étroitement associé à l'augmentation du nombre de ces familles dans l'ensemble de la société. Cet état de choses résulte de plusieurs facteurs étroitement liés, notamment un taux de divorce toujours croissant, un taux de mariage en baisse constante ainsi que la multiplication des mères célibataires qui gardent leur enfant et des femmes maltraitées qui quittent leur conjoint.

TRANSITIONS

Les familles monoparentales, dont, dans 85 % des cas, le chef est une femme, restent l'un des groupes les plus économiquement défavorisés de la province. Plus de 50 % de ces familles sont pauvres. Beaucoup d'entre elles se tournent vers l'aide sociale parce qu'elles n'ont pas d'autre solution véritable. Le Comité s'inquiète vivement de cette "féminisation" accrue de la pauvreté.

Au Canada, le nombre des familles monoparentales a augmenté de près de 60 % de 1971 à 1981. Elles représentent maintenant 15 % de toutes les familles canadiennes et leur nombre continue de s'accroître deux fois et demie plus vite que celui des familles biparentales. De 1962 à 1979, le taux de divorce a quintuplé en Ontario. Les estimations actuelles suggèrent que près d'un tiers de tous les mariages se termineront probablement par un divorce.

Le nombre des mariages même a enregistré un déclin, car un plus grand nombre de couples préfèrent cohabiter sans se marier et un plus grand nombre de célibataires décident de le rester. De plus, les mères célibataires décident de garder leurs enfants en beaucoup plus grand nombre que par le passé. En 1970, seulement 30 % environ des mères célibataires décidaient de garder leur enfant. Aujourd'hui, plus de 90 % d'entre elles choisissent de le faire.

On reconnaît enfin la gravité du problème social que représente l'agression entre conjoints. Un nombre grandissant de femmes quittent le conjoint qui les maltraite. Nombre d'entre elles ont très peu de soutien dans leur collectivité au début et doivent recourir à l'aide sociale.

Bénéficiaires aptes au travail Les variations du nombre des bénéficiaires aptes au travail ont toujours suivi de très près les hauts et les bas de l'économie, qui ont un effet direct sur la disponibilité des emplois. Le récent accroissement du nombre des célibataires dans la catégorie des bénéficiaires aptes au travail est une conséquence de la restructuration de l'économie.

L'illustration 5 démontre la relation entre le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale générale aptes au travail et le nombre total des chômeurs dans la province. On y distingue trois périodes distinctes. Après la récession de 1970-1971, qui a précédé l'amélioration des conditions d'admissibilité et des prestations d'assurance-chômage en 1972, les bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail représentaient environ 20 % des chômeurs. À la suite de l'amélioration de l'assurance-chômage, le nombre des bénéficiaires aptes au travail a fléchi et s'est stabilisé aux alentours de 10 % du nombre total des chômeurs de la province pendant près de 10 ans.

Lors de la récession de 1982, le nombre de bénéficiaires aptes au travail a augmenté beaucoup plus rapidement que celui des chômeurs. Et, bien que le chômage ait diminué depuis 1984, il reste élevé. En 1987, le taux de chômage en Ontario n'était supérieur que de 7 % à son niveau de 1981-1982, alors que le nombre moyen mensuel des

John, 53 ans, Renfrew

John est atteint de sclérose en plaques.

En 1962, après avoir obtenu un diplôme en sociologie, je suis devenu travailleur social à Toronto. En 1963, on m'a transféré à Renfrew où j'ai travaillé jusqu'en février 1964, au moment où ma sclérose en plaques est devenue telle que je ne pouvais plus travailler.

Je touche des prestations familiales depuis ce temps-là. Mon état s'est empiré graduellement; je me déplace en chaise roulante depuis 20 ans maintenant. Je ne peux me servir ni de mes mains ni de mes jambes, et c'est avec un dispositif fixé à mon menton que je tape cette lettre. Seul ce simple dispositif me permet de communiquer avec le monde extérieur.

L'aide des voisins


De 1976 à 1979, ma femme ne pouvait pas toujours s'occuper de moi; j'avais besoin d'un préposé, mais cela posait des problèmes. Comme les soins à domicile n'étaient disponibles qu'à certains moments de la journée, je devais me débrouiller tout seul le soir et compter sur l'aide de mes voisins. Les infirmières ne pouvaient pas tout faire pour moi, car elles avaient besoin d'hommes pour me soulever du lit, me recoucher, etc. Ce qui rendait les choses plus difficiles, c'est qu'on était obligé de payer une part de plus en plus lourde des frais de ces services; et nous n'avions certaine-

ment pas les moyens de payer de 25 \$ à 30 \$ la visite. Ces services n'étaient pas remboursés par l'assurance-maladie, et notre bureau de l'aide sociale était réticent à nous défrayer de quoi que ce soit. C'était une situation très difficile. Tous les services de soutien qui permettent à une personne handicapée de rester chez elle devraient être gratuits, ou tout au moins, remboursés par l'assurance-maladie. Après tout, c'est plus avantageux de garder une personne handicapée chez elle que de s'en occuper dans un hôpital.

Se tenir occupés

Ma femme et moi nous sommes vite rendu compte que la meilleure manière de faire face à mon invalidité, c'était de nous tenir occupés. Nous avons donc lancé un petit commerce chez nous. En 1972, on a pu s'acheter une petite maison en crépi ayant suffisamment d'espace pour notre magasin; c'est là que nous vivons. Même si le commerce ne rapporte pas beaucoup, il nous tient occupés et nous donne un but dans la vie.

Si j'étais obligé de vivre dans un établissement pour handicapés, je mènerais une existence plus ou moins végétative, alors que chez moi, j'ai ma place dans la structure familiale en tant que mari, père et grand-père. De plus, je suis associé dans un commerce qui rapporte au gouvernement provincial près de



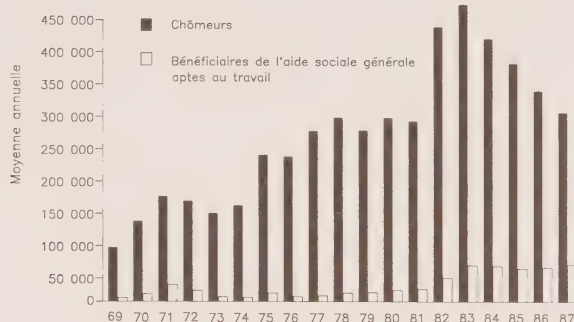
2 000 \$ par an en taxes sur la vente, et qui procure un travail à temps partiel stable à un étudiant. Grâce au dispositif fixé à mon menton, je fais toute la comptabilité du magasin.

Pour tous ces efforts, on nous permet de faire un profit de 100 \$ à 200 \$ par mois. Si nous faisons plus, on nous en déduit une partie ou la totalité de notre chèque mensuel de prestations familiales, qui s'élève à 729 \$. Autrement dit, nous sommes censés payer tous nos frais, c'est-à-dire l'hypothèque de la maison, les taxes, l'assurance, les vitamines et une camionnette équipée d'un appareil de levage pour la chaise roulante, avec environ 900 \$ par mois!

Nous remercions le bon Dieu de pouvoir vivre dans un pays qui procure une aide limitée à des gens comme nous. Et notre magasin est une telle bénédiction! Mais cela fait 20 ans que ma femme travaille dur à s'occuper du magasin et de moi. J'ai 53 ans, elle en a 52. À 60 ans, nous aimerions bien prendre notre retraite, mais nous ne le pourrons pas dans les circonstances actuelles. Espérons qu'à l'âge de la retraite, nous pourrons nous débrouiller avec notre pension.

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Illustration 5. Le chômage en Ontario et les bénéficiaires aptes au travail de l'aide sociale générale, 1969-1987



Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

bénéficiaires aptes au travail avait augmenté de plus de 110 %. Le nombre des bénéficiaires aptes au travail est revenu à un niveau équivalant à près de un cinquième des chômeurs ontariens.

Diverses associations de gens d'affaires nous ont déclaré que beaucoup d'emplois manuels ou non spécialisés avaient été éliminés au cours de la récession de 1982-1984 et n'ont tout simplement pas été renouvelés depuis, puisque l'industrie procède à la modernisation de son outillage pour relever les défis d'une économie mondiale très concurrentielle. Tous les groupes de la société ne partagent donc pas également les risques et les avantages de la reprise et de la transition. Ce sont les personnes à la formation limitée et aux compétences dépassées qui souffrent le plus de cette évolution.

Le récent accroissement du nombre des bénéficiaires aptes au travail révèle deux tendances principales : une augmentation importante du nombre des jeunes bénéficiaires célibataires, non diplômés de l'école secondaire, aux compétences limitées et sans grande expérience, et une hausse du nombre de travailleurs plus âgés mis à pied, ayant épuisé leurs prestations d'assurance-chômage et ayant recours pendant plus longtemps à l'aide sociale.

Dans le cas de beaucoup de bénéficiaires aptes au travail, plus particulièrement les célibataires qui n'ont pas de famille à déplacer, la solution logique à un chômage prolongé consiste à déménager dans une grande ville ou dans une région plus prospère du pays. Cela explique la situation particulière de la région de Toronto, où, en dépit d'une économie relativement forte depuis 1984, la ville de Toronto et les municipalités voisines de Durham, de Peel et de York ont enregistré une part démesurée de l'augmentation totale du nombre des cas d'aide sociale générale en Ontario. De décembre 1985 à décembre 1986, ces quatre municipalités ont enregistré plus de 75 % de l'accroissement

TRANSITIONS

du nombre total des bénéficiaires de l'aide sociale générale dans la province, bien qu'elles comptent moins de 40 % de ces bénéficiaires. Une étude des nouveaux dossiers de l'aide sociale générale effectuée par les services d'aide sociale de la communauté urbaine de Toronto a révélé que, dans près des deux tiers des cas, les bénéficiaires provenaient d'autres provinces et que plus de 80 % d'entre eux venaient de l'extérieur de la municipalité.

Les migrations interprovinciales ont été plus variables. Au cours des années 1970, l'Ontario perdait en moyenne près de 10 000 habitants par an, attirés pour la plupart par l'économie en pleine expansion de l'Ouest du Canada. Au cours des dernières années, le nombre net des nouveaux arrivants en Ontario est revenu aux niveaux antérieurs. À la suite de la récession, les migrations interprovinciales vers l'Ontario ont atteint le chiffre net moyen de près de 35 000 personnes par an.

Beaucoup de ces nouveaux arrivants ont besoin d'une période d'acclimatation lors de leur installation en Ontario. Une importante minorité d'entre eux souffre d'un manque de formation ou d'éducation, source des difficultés qu'ils ont éprouvées à se trouver de l'emploi en premier lieu. Ils peuvent avoir recours à l'aide sociale pour satisfaire à leurs besoins essentiels pendant qu'ils se cherchent du travail, du moins au départ, et peut-être pendant une période assez prolongée.

Qui présente le plus de risque de dépendre longtemps de l'aide sociale?

En ce qui concerne la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale, le programme sert de solution temporaire durant la période d'acclimatation et de transition suivant une épreuve comme le chômage, l'écèlement de la famille, ou encore une maladie ou une invalidité temporaire. Si l'on veut élaborer des politiques permettant aux bénéficiaires de repartir du bon pied, il faut distinguer les facteurs qui permettent aux gens de se reprendre en main rapidement de ceux qui peuvent provoquer une dépendance à long terme. Naturellement, la nature du problème que vit une personne a un effet important sur la durée pendant laquelle elle aura besoin de l'aide sociale. Par exemple, un célibataire apte au travail peut se trouver un emploi du jour au lendemain, alors qu'il faudra plusieurs années avant que les enfants d'une mère célibataire n'atteignent un âge qui lui permette de retourner au travail. La moyenne de participation au programme est de plusieurs années pour les chefs de famille monoparentale et les personnes handicapées alors qu'elle est de huit mois pour les célibataires aptes au travail.

Cependant, à l'intérieur de ces catégories, de nombreux autres facteurs viennent influencer, parfois profondément, la durée de la dépendance d'un bénéficiaire à l'égard de l'aide sociale. Nous examinerons maintenant certains de ces facteurs dans le cas des chefs de famille monoparentale et des bénéficiaires aptes au travail.

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Les familles monoparentales

Les chefs de famille monoparentale, tout comme les personnes handicapées, tendent à avoir recours à l'aide sociale plus longtemps que les bénéficiaires aptes au travail, généralement parce qu'ils ont moins de compétences et qu'ils requièrent un plus grand nombre de services de soutien à l'emploi afin de trouver et de garder un travail. Quoi qu'il en soit, l'aide sociale est conçue pour permettre aux chefs de famille monoparentale, soit de retourner sur le marché du travail, soit de rester à la maison pour élever leurs enfants. Que ce soit à cause de leurs responsabilités familiales ou à cause d'un manque de services de soutien à l'emploi et d'autres ressources communautaires, les chefs de famille monoparentale ont recours pendant plus longtemps à l'aide sociale et cette absence prolongée du marché du travail constitue en soi un obstacle à leur retour à un emploi rémunéré.

Une étude des flux de bénéficiaires des prestations familiales a révélé que, de 1975 à 1984, le taux de roulement de ces bénéficiaires était d'environ 40 %. Ce pourcentage vient confirmer la nature transitoire du programme, même parmi les cas qualifiés de cas à long terme.

Contre toute attente, cette étude a révélé que les chefs de famille monoparentale ayant des enfants d'âge préscolaire bénéficient de l'aide sociale moins longtemps que ceux dont les enfants fréquentent déjà l'école lorsqu'ils commencent à en recevoir. Elle a également révélé que les familles comptant plus d'un enfant recevaient des prestations plus longtemps que celles ne comptant qu'un seul enfant, et que les familles n'ayant pas de revenu au cours de la première année où elles reçoivent de l'aide tendaient à recevoir des prestations plus longtemps que celles qui sont en mesure de se procurer un certain revenu de travail.¹

La pension alimentaire accordée au titre du conjoint ou des enfants est un autre facteur important. Il existe un lien très évident entre le montant de la pension alimentaire directement versée aux chefs de famille monoparentale et la durée pendant laquelle ces derniers reçoivent de l'aide sociale. Comme l'indique l'illustration 6, les bénéficiaires qui touchent régulièrement une pension alimentaire ont tendance à cesser de dépendre de l'aide sociale plus rapidement que les autres. De plus, l'étude révèle que la durée de la dépendance à l'égard de l'aide sociale est inversement proportionnelle au montant de la pension alimentaire. 50 % des chefs de famille monoparentale bénéficiaires de prestations familiales, mais ne touchant pas de pension alimentaire, ont continué de dépendre de ce programme pendant une période allant de 3 ans et demi à 4 ans en moyenne; cette durée est de deux ans et demi à 3 ans pour les 11 % de chefs de famille monoparentale qui touchent une pension alimentaire de 10 \$ à 100 \$ par mois, et de deux ans à deux ans et demi pour ceux dont la pension se situe entre 100 \$ et 200 \$ par mois. Enfin, 6 % de ceux qui touchaient plus de 200 \$ par mois ont eu recours au

TRANSITIONS

Illustration 6. Les pensions alimentaires et la dépendance à l'égard des prestations familiales, 1987

Les mères seules qui touchent des pensions alimentaires plus élevées dépendent moins longtemps de l'aide sociale.
Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.



programme pendant moins de deux ans, en moyenne.

Les bénéficiaires de l'aide sociale générale aptes au travail

Bien que les données nécessaires à l'évaluation détaillée des facteurs contribuant à la dépendance à long terme à l'égard de l'aide sociale ne soient pas disponibles, nous présentons ci-dessous quelques conclusions assez générales tirées des données des rapports municipaux. Le tableau 2 précise les variations de la durée de la dépendance à l'égard du programme d'aide sociale générale, ventilées d'après les raisons justifiant l'octroi de l'aide et le niveau d'éducation. Ces données illustrent à nouveau le taux élevé du roulement des dossiers. En mars 1987, les deux tiers des bénéficiaires de l'aide sociale générale bénéficiaient du programme depuis six mois ou moins, et seulement 9 % d'entre eux en bénéficiaient depuis plus de deux ans. Le tableau illustre le rôle important que jouent les maladies chroniques et les invalidités à court et à long terme dans la durée de la dépendance à l'égard du programme.

Les chômeurs aptes au travail représentaient 52 % des bénéficiaires en mars 1987. Cependant, ils constituaient 58 % de toutes les personnes touchant de l'aide depuis six mois ou moins, et seulement 28 % des personnes bénéficiant du programme depuis plus de deux ans. Seulement 5 % de tous les chômeurs aptes au travail touchaient alors des prestations de l'aide sociale générale depuis plus de deux ans. En revanche, les personnes qui souffraient de maladies temporaires ou permanentes représentaient 21 % de tous les bénéficiaires, mais seulement 14 % des bénéficiaires à court terme contre

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Tableau 2. Durée de la dépendance à l'égard de l'aide sociale générale, 1987

	Pourcentage du nombre total des bénéficiaires	Durée moyenne de la dépendance (en mois)
MOTIF D'ADMISSIBILITÉ		
Chômage	52,3	6,5
Chef de famille monoparentale	12,7	6,0
Mauvais état de santé temporaire	15,3	14,7
Mauvais état de santé permanent	5,5	22,0
Étudiant	6,7	7,3
Autre	7,5	9,3

	Pourcentage du nombre total des bénéficiaires	Durée moyenne de la dépendance (en mois)
NIVEAU D'INSTRUCTION		
Au moins la 4 ^e année	5,4	14,6
De la 5 ^e à la 8 ^e année	19,9	14,6
9 ^e ou 10 ^e année	37,1	8,3
De la 11 ^e à la 13 ^e année	29,7	7,3
Un certain nombre d'années d'études postsecondaires	7,9	7,4

Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

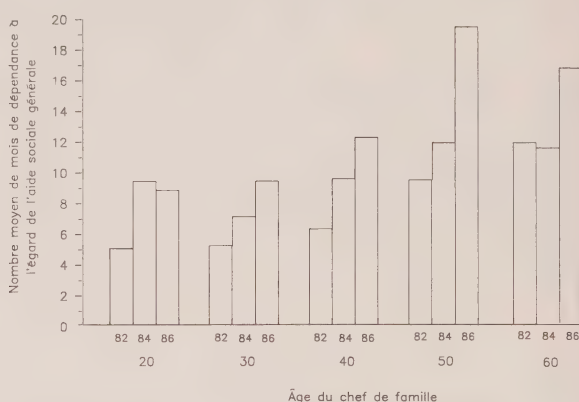
56 % des bénéficiaires recevant de l'aide depuis plus de deux ans. Environ un bénéficiaire de l'aide sociale générale pour raison de santé sur quatre touchait des prestations depuis au moins deux ans.

Le tableau 2 révèle également que les personnes n'ayant pas fréquenté l'école secondaire sont beaucoup plus susceptibles de recevoir de l'aide pendant plus d'un an que les personnes ayant poursuivi leurs études au-delà de la 10^e année. Il est toutefois surprenant de constater que les statistiques pour les bénéficiaires ayant terminé une 11^e, 12^e ou 13^e année sont pratiquement identiques à celles des personnes ayant suivi des études postsecondaires. La majorité des bénéficiaires sans formation scolaire ou ne disposant que d'une instruction élémentaire sont susceptibles de recevoir de l'aide sociale pendant plus d'un an. En revanche, seulement un peu plus du tiers des bénéficiaires ayant poursuivi leurs études au-delà de la 10^e année ou ayant obtenu un diplôme postsecondaire recevaient de l'aide pendant plus d'un an.

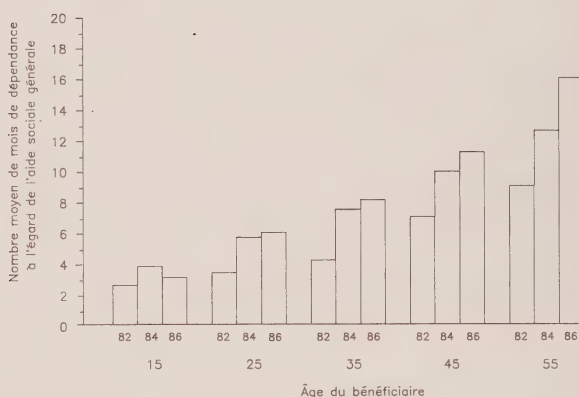
TRANSITIONS

Illustration 7. Âge des bénéficiaires et durée de leur dépendance à l'égard de l'aide sociale générale, 1982-1986

Couples ayant deux enfants



Bénéficiaires seuls et chômeurs



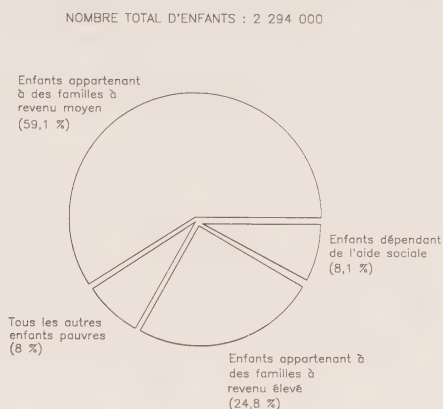
Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

En outre, les tendances récentes laissent croire que les bénéficiaires de l'aide sociale générale restent à la charge du programme plus longtemps depuis la récession. Cela est surprenant puisque le taux de chômage est actuellement moins élevé dans l'économie en général. Cet état de choses indique que les personnes ayant peu de compétences, une formation limitée et des antécédents de travail sporadiques trouvent encore difficile de retourner sur le marché du travail. De plus, comme toujours, les travailleurs âgés éprouvent de plus grandes difficultés à se trouver un emploi que les travailleurs plus jeunes.

Comme l'illustre le tableau 7, la durée moyenne de la dépendance à l'égard du programme pour les célibataires et les chefs de famille a pratiquement doublé de 1982 à 1986. En 1982, elle était d'environ 3 mois et demi dans le cas d'un célibataire de 25 ans

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Illustration 8. Répartition des enfants ontariens selon leur revenu, 1986



Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

apte au travail. En 1986, elle atteignait 6 mois. Dans le cas d'un bénéficiaire célibataire de 55 ans, elle est passée de 9 mois, en 1982, à 16 mois, en 1986. Dans les familles comptant des enfants, elle a aussi augmenté de façon importante. En 1982, une famille comprenant deux enfants, dont le chef de famille avait 30 ans, dépendait du programme pendant 5 mois en moyenne; en 1986, cette durée était passée à 10 mois. En 1982, une même famille, mais dont le chef était âgé de 50 ans, dépendait du programme pendant 9 mois et demi en moyenne; en 1986, cette durée avait doublé pour atteindre pratiquement 20 mois.

Sous-groupes de bénéficiaires

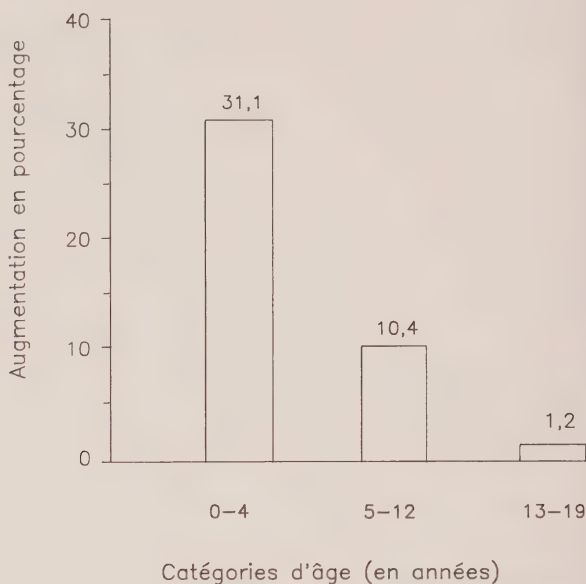
Certains sous-groupes éprouvent des besoins exigeant une attention spéciale dans le cadre de tentatives de réforme du système global.

Enfants de moins de 18 ans

Au cours des 15 dernières années, on a enregistré une augmentation stupéfiante du nombre des enfants qui dépendent de l'aide sociale. Cet accroissement reflète en grande partie la hausse rapide du nombre des familles monoparentales, à la fois parmi les bénéficiaires de l'aide sociale et dans la société en général. En effet, les enfants à la charge de l'aide sociale représentent 40 % de l'ensemble des bénéficiaires et 8 % ou 9 % de toute la population enfantine de l'Ontario, comme le montre l'illustration 8.

En septembre 1987, près de 205 000 enfants recevaient directement ou indirectement de l'aide sociale, plus de 130 000 d'entre eux par le biais des prestations familiales et

TRANSITIONS

Illustration 9. Enfants dépendants de l'aide sociale, 1983-1987

Source : Ministère des
Services sociaux et
communautaires.

plus de 64 000 par celui de l'aide sociale générale. Un autre groupe de 9 500 enfants constituait des "cas d'adolescents", soit des personnes âgées de 16 à 18 ans touchant des prestations en leur nom propre. 73 % des enfants à la charge de quelqu'un faisaient partie de familles monoparentales.

L'illustration 9 illustre les variations à l'intérieur de chacun des groupes d'âge d'enfants à charge dont les parents touchaient des prestations d'aide sociale générale ou des prestations familiales entre 1983 et 1987. On y constate que, dans les deux programmes, les augmentations récentes les plus marquées ont été enregistrées chez les enfants de moins de 5 ans. Plus de 60 % de l'accroissement total du nombre des enfants au cours de cette période de 4 ans s'est produit dans le groupe des moins de 5 ans. En revanche, on a enregistré un accroissement modeste du nombre des bénéficiaires adolescents.

Au moins la moitié de tous les enfants pauvres de l'Ontario dépendent de prestations d'aide sociale. Les mémoires présentés au Comité ont souligné de façon répétée que les jeunes enfants dépendant du système d'aide sociale ne bénéficient pas des mêmes possibilités d'épanouissement que les autres enfants. Cette affirmation s'appuie sur une vaste documentation, notamment une étude récente menée par l'Université McMaster, que nous présenterons de manière plus détaillée au chapitre 3.²

Les conclusions de cette étude et d'études analogues effectuées ailleurs sont claires. Les enfants pauvres, et plus particulièrement les enfants des bénéficiaires de l'aide sociale,

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

ont moins de chance de bénéficier de programmes de stimulation durant leur petite enfance et à l'âge préscolaire, d'accéder à toute une gamme de services de soutien communautaire ou de services de garderie de qualité. Durant leur scolarité les enfants "sur le bien-être" souffrent du manque d'argent qui les empêche d'avoir des vêtements appropriés, de participer à toutes sortes d'activités, en un mot, d'acquitter tous les coûts relatifs à leurs études. Bref, ils ne bénéficient pas des mêmes possibilités que les autres enfants, ni des options qui pourraient encourager et soutenir leur épanouissement.

Adultes d'âge mûr et parents esseulés

À mesure que notre économie s'ajuste aux changements résultant de la concurrence, les adultes d'âge mûr dont les compétences professionnelles sont dépassées risquent de dépendre de plus en plus de l'aide sociale. Les statistiques sur la durée de la dépendance à l'égard du programme d'aide sociale générale soulignent cette tendance. Les parents esseulés ont le même genre de problème. Ce groupe de bénéficiaires comprend surtout des chefs de famille monoparentale qui ont longtemps reçu de l'aide sociale, dont les enfants ont grandi et quitté la maison, et qui ont du mal à trouver du travail parce qu'ils n'ont ni les compétences ni la formation voulues et qu'ils ne font plus partie de la population active depuis longtemps.

Beaucoup d'adultes d'âge mûr, que l'on appelle aussi les préretraités (soit ceux qui ont entre 55 et 65 ans), les femmes surtout, ne touchent, au mieux, qu'une rente de retraite très faible d'une caisse de retraite. Les programmes actuels visant à satisfaire les besoins financiers de ce groupe sont fragmentés et inadéquats. Le Régime de pensions du Canada et les caisses de retraite privées les desservent mal puisque leurs barèmes de prestations sont fondés sur les antécédents salariaux, et que ces adultes n'ont jamais eu de revenus très élevés. Comme beaucoup de ces bénéficiaires ne sont pas médicalement inaptes au travail, ils ne peuvent toucher que les maigres prestations d'aide sociale générale, plutôt que les prestations plus élevées accordées aux bénéficiaires inaptes au travail à long terme des prestations familiales. En fait, ils sont "socialement inaptes au travail", c'est-à-dire que leur formation, leurs compétences et leur expérience professionnelle les rendent peu aptes à chercher et à garder un emploi stable.

La situation difficile des adultes d'âge mûr qui continuent de recevoir des prestations inadéquates de l'aide sociale générale, même lorsqu'il y a peu d'espoir qu'ils puissent se trouver un travail, est un sujet qui revient sans cesse dans les mémoires que nous avons reçus. Ces documents nous invitaient à examiner le processus qui sert à établir l'inaptitude au travail du point de vue médical, et à tenir compte d'autres facteurs socio-économiques pertinents dans l'évaluation de l'aptitude d'un bénéficiaire à réintégrer le marché du travail.

Quant aux parents esseulés, ils risquent de perdre leur logement, surtout s'il s'agit

TRANSITIONS

d'un logement subventionné, parce que le départ de leurs enfants réduit les prestations auxquelles ils ont droit et les force à se chercher un logement plus petit. Cette perspective peut être la source d'une grande angoisse, alors que le fait de se retrouver seul après avoir consacré sa vie à élever des enfants représente déjà une adaptation importante du point de vue psychologique.

Les jeunes de 16 à 24 ans

Depuis plusieurs années, on constate avec inquiétude l'augmentation du nombre des bénéficiaires de moins de 25 ans. Plus d'un tiers des quelque 47 000 célibataires aptes au travail qui touchent des prestations de l'aide sociale générale sont âgés de moins de 25 ans; ceux de 16 à 20 ans représentent plus de 22 000 cas. Il faut ajouter à ce nombre les enfants à la charge de chefs de famille âgés de moins de 25 ans, ce qui porte la population de ce groupe à 52 000 personnes environ, soit 10 % des bénéficiaires de l'aide sociale de la province.

Le nombre croissant des jeunes qui bénéficient de l'aide sociale reflète certaines tendances sociales, notamment le taux élevé de décrochage, le manque d'aptitudes élémentaires à la lecture et à l'écriture, ainsi que l'incapacité chronique des programmes de recyclage et d'apprentissage à préparer les jeunes à travailler dans un monde de plus en plus compétitif. Le marché du travail de la fin des années 1980 requiert plus que jamais des facilités de communication verbale et écrite et des aptitudes en mathématiques d'un niveau que peu de bénéficiaires de l'aide sociale générale possèdent.

Le manque de formation scolaire et professionnelle de la plupart de ces jeunes les place dans une situation sans issue. Comme leur manque d'instruction leur interdit tout accès réel aux emplois vacants, ils passent souvent d'un travail temporaire à un autre, cherchant à s'établir d'une manière plus permanente. Leurs antécédents professionnels sporadiques limitent leurs possibilités de chercher et de garder un travail stable et à plein temps. Par ailleurs, ce même manque d'antécédents professionnels les rend inadmissibles à l'assurance-chômage. Ils sont donc obligés de faire appel à l'aide sociale entre deux emplois.

Immigrants récents et revendicateurs du statut de réfugié

En plus des risques habituels de chômage, d'éclatement de la famille et d'invalidité que nous courons tous, les nouveaux arrivants au Canada se heurtent souvent à une foule d'obstacles culturels et linguistiques. Il faut absolument que les programmes de sécurité du revenu prennent en considération ces obstacles supplémentaires à l'intégration sociale de ces personnes.

Peu d'immigrants sont obligés d'avoir recours à l'aide sociale en raison des accords de parrainage qui ont conditionné leur venue au Canada. Mais bien que ces accords

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

lient juridiquement le gouvernement canadien et le parrain, un désaccord entre les compétences fédérales et provinciales les rend pratiquement impossibles à mettre à exécution en Ontario. Ainsi, en cas de rupture de l'accord de parrainage, l'immigrant est privé de l'appui financier que son parrain est légalement tenu de lui fournir. Certains peuvent alors avoir temporairement besoin de l'aide sociale. Dans leurs mémoires, les groupes culturels ont insisté tout particulièrement sur les problèmes qu'ont les immigrants parrainés, les revendicateurs du statut de réfugié et les employés de maison à obtenir des prestations et des services de l'aide sociale.

Les revendicateurs du statut de réfugié se trouvent souvent dans une situation intenable. Alors que l'état de leur dossier de revendication leur interdit souvent de travailler pour subvenir à leurs besoins, bon nombre de municipalités hésitent à leur fournir autre chose qu'une aide d'urgence. Les immigrants récents, qui ne connaissent pas notre culture et qui ne parlent pas anglais, sont trop souvent victimes de discrimination lorsqu'ils se cherchent un emploi ou un logement à loyer modique. Pire encore, la complexité de notre système d'aide sociale empêche souvent les personnes qui ne parlent pas anglais d'obtenir les renseignements élémentaires concernant leur droit de recevoir de l'aide.

Nécessité de la réforme

Au cours des vingt dernières années, les causes de la pauvreté ayant changé radicalement, la nature et la quantité des services de soutien nécessaires aux économiquement faibles ont changé en conséquence. Parmi les innombrables facteurs qui ont contribué à l'augmentation étendue et imprévue de la nécessité d'avoir recours à l'aide sociale, citons les changements dans la composition de la famille, le nombre croissant des foyers brisés et des familles monoparentales, la désinstitutionnalisation des handicapés et leur intégration dans la collectivité, l'évolution de l'économie et des possibilités d'emploi pour ceux qui ont des compétences professionnelles limitées, et la raréfaction des logements à loyer abordable.

Le système est également appelé à fournir aux chefs de famille monoparentale et aux handicapés qui désirent travailler à plein temps ou à temps partiel les services qui leur faciliteront l'obtention d'un emploi. Les travailleurs plus âgés, que la restructuration économique a laissés de côté, et les jeunes peu instruits et sans compétence ont besoin d'être formés et aidés en vue d'obtenir un emploi.

Le système d'aide sociale des années 1960 était fondé sur certaines hypothèses : l'aide sociale générale visait une population dans une grande mesure apte au travail et ayant besoin d'aide immédiate à court terme. Le programme des prestations familiales était destiné à ceux qui avaient besoin d'aide à long terme et qui étaient considérés comme

TRANSITIONS

inaptes au travail, soit les femmes chefs de famille monoparentale et les handicapés en particulier. De telles distinctions absolues sont pratiquement sans rapport avec la réalité de la fin des années 1980. Le programme d'aide sociale générale compte maintenant une minorité appréciable de malades chroniques et d'autres bénéficiaires à long terme, qui n'ont pratiquement aucun espoir de se trouver un emploi immédiat; le programme actuel des prestations familiales comprend de nombreux chefs de famille monoparentale et de personnes handicapées qui réussissent à se trouver du travail en l'espace d'un an.

Les quelque 1 500 mémoires et exposés oraux présentés au Comité par des particuliers et des organismes de tout l'Ontario constituent un témoignage éloquent, souvent émouvant, de la nécessité qu'il y a de réformer complètement et immédiatement le système. L'ampleur des questions et des préoccupations exprimées souligne la complexité du système et la nécessité de remanier les programmes ontariens d'aide sociale en tenant compte des autres éléments du système de sécurité du revenu, comme l'assurance-chômage, les programmes fédéraux pour le troisième âge et les modalités des crédits d'impôt.

Dans la plupart des mémoires, certains problèmes importants revenaient constamment. Résumons ici les cinq principaux sujets de préoccupation qui seront approfondis dans les prochains chapitres.

Insuffisance du revenu

Des centaines de mémoires insistent sur le fait que les prestations actuelles sont très nettement insuffisantes pour couvrir des besoins essentiels comme la nourriture, le logement et les frais domestiques. L'expansion rapide des réseaux de banques alimentaires et de centres d'accueil survenue ces dernières années a été maintes fois citée comme preuve de cette insuffisance.

On critique aussi le manque de logique et de clarté des méthodes d'évaluation des besoins financiers. Un simple coup d'oeil sur les 22 catégories d'admissibilité et les barèmes disparates qui leur sont associés révèle une structure de prestations davantage fondée sur des critères de mérite démodés que sur une estimation réaliste des besoins essentiels. Nombre de mémoires faisaient remarquer que, malgré la nette insuffisance des prestations, la situation des familles ne bénéficiant pas de l'aide sociale et devant se contenter d'un petit salaire était souvent pire. Beaucoup recommandent qu'on attaque la pauvreté de front et qu'on trouve une solution globale aux problèmes des "pauvres" bénéficiaires de l'aide sociale et des faibles salariés.

Complexité du système

De l'avis presque général, le développement par à-coups du système actuel a produit

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

une structure de prestation des services si complexe que la plupart des bénéficiaires, voire un certain nombre de travailleurs sociaux, ont du mal à en démêler les diverses règles et méthodes. Il règne une grande confusion quant aux rôles et aux responsabilités des divers intervenants, de même qu'en ce qui concerne les conditions d'admissibilité des bénéficiaires et les prestations auxquelles ils ont droit. C'est ce qui explique pourquoi tant de personnes ont de la difficulté à obtenir les renseignements les plus simples et à avoir accès aux services appropriés. La complexité excessive des programmes renforce la nécessité d'accorder des pouvoirs discrétionnaires à l'administration, érode l'obligation redditionnelle du système et rend les bénéficiaires plus dépendants des impressions des travailleurs sociaux. En outre, plus les méthodes d'allocation des prestations et des services sont complexes et obscures, plus il est difficile de saisir l'aide sociale dans son ensemble en vue de remanier ses politiques et ses programmes.

Disparité des services

La combinaison de charges de travail trop lourdes et de la nécessité d'avoir souvent recours aux pouvoirs discrétionnaires pour simplifier des marches à suivre complexes a parfois comme effet que les bénéficiaires vivant des situations similaires se voient traités différemment : certains ont accès aux ressources appropriées, d'autres non. Si les services varient d'une municipalité à l'autre, c'est parce que ces dernières sont tenues de financer une partie du programme d'aide sociale générale, et que celles dont l'assiette fiscale est restreinte ont parfois de la difficulté à financer la même gamme de services que les grandes villes.

De toute évidence, ces disparités sont injustes. De plus, elles ébranlent la confiance des bénéficiaires et du public envers l'équité fondamentale du système et sa capacité de s'acquitter de ses responsabilités en suivant des méthodes qui respectent une certaine justice. De plus, l'exercice trop fréquent de pouvoirs discrétionnaires, surtout s'il est perçu comme illogique et subjectif, est humiliant pour les bénéficiaires et renforce leur sentiment d'impuissance.

Absence de mécanismes d'appui

Le système d'aide sociale actuel comporte peu de mécanismes susceptibles de faciliter et d'encourager les efforts faits par les bénéficiaires pour atteindre une plus grande autonomie et réintégrer la collectivité. L'une des ironies les plus frappantes du système actuel, c'est son traitement du revenu d'emploi. D'un côté, les bénéficiaires aptes au travail sont censés se chercher et conserver un emploi et, de l'autre, on les pénalise lorsqu'ils travaillent en réduisant le montant de leurs prestations à un point qui décourage fortement leurs efforts.

Le chômage forcé n'est pas le seul moyen d'exclure les bénéficiaires de la vie

TRANSITIONS

communautaire. L'intégration demande plus qu'un revenu adéquat et un travail productif; elle nécessite l'accès aux services permettant aux bénéficiaires de surmonter les obstacles qui entravent leur participation à la vie de la collectivité.

Manque de coordination des programmes

Le manque d'intégration des divers éléments qui forment le système de sécurité du revenu aggrave les problèmes des bénéficiaires et des responsables de la prestation des services. Et, comme d'autres composantes du système canadien de sécurité du revenu n'arrivent pas à procurer un revenu adéquat, nombreux sont les bénéficiaires qui, en plus des prestations d'aide sociale, touchent aussi des prestations de l'assurance-chômage, du Régime de pensions du Canada ou d'une commission des accidents de travail. Les règles de ces autres programmes en matière de salaire minimum, de parrainage aux fins de l'immigration, de pension alimentaire au titre des enfants, du régime fiscal et des programmes de transfert créent des problèmes de coordination pour les responsables de la prestation de l'aide sociale.

En outre, la plupart des bénéficiaires économiquement faibles ont besoin d'une gamme de services et de modalités de soutien susceptibles de leur permettre de réintégrer la collectivité. Aussi longtemps que ces services seront fournis par des organismes différents, aux conditions d'admissibilité et aux critères différents, sans que personne ne soit chargé de coordonner le tout, les bénéficiaires continueront d'être mal servis et d'avoir peine à obtenir les services dont ils ont besoin.

Pourvoir aux besoins essentiels

Un revenu suffisant

Que l'on utilise n'importe quel étalon de suffisance parmi les plus couramment utilisés au Canada, le revenu des bénéficiaires de l'aide sociale est nettement insuffisant. Le tableau 3 compare le revenu assuré par l'aide sociale en Ontario au revenu moyen des ménages, aux seuils d'insuffisance établis par Statistique Canada et aux lignes directrices budgétaires mises au point par le *Social Planning Council de la communauté urbaine de Toronto*.

Le revenu des bénéficiaires comprend non seulement leurs prestations mensuelles, mais aussi toute autre somme forfaitaire à laquelle ils ont droit, notamment les allocations pour vêtements d'hiver, les allocations de retour à l'école, les avantages accordés au titre des enfants par le gouvernement fédéral, les crédits d'impôt de l'Ontario et la valeur moyenne de l'aide reçue en nature, telle que la participation gratuite au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario et l'assistance-médicaments. Pour certains ménages, ces autres sources d'aide peuvent représenter jusqu'au tiers

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Tableau 3. Revenu tiré de l'aide sociale, revenu moyen et seuil de pauvreté, 1987

	Revenu tiré de l'aide sociale	Revenu moyen en Ontario ¹	Seuil de pauvreté	
			Statistique Canada, grande agglomération	"Social Planning Council" de la communauté urbaine de Toronto ²
MÉNAGE				
Bénéficiaire de l'aide sociale générale seul et apte au travail	5 950	22 300	11 050	14 550
Mère bénéficiaire de l'aide sociale générale et ayant deux enfants (âgés de 3 et 8 ans)	14 750	43 350	19 500	19 250
Couple bénéficiaire de l'aide sociale générale et ayant deux enfants (âgés de 10 et 13 ans)	15 360	49 050	22 500	26 800
Couple ayant deux enfants (âgés de 10 et 13 ans) et comprenant un adulte handicapé bénéficiaire du Régime de revenu annuel garanti pour handicapés GAINS-D	17 650	49 050	22 500	26 800

¹Les revenus moyens de 1987 sont ceux de 1986, redressés d'un facteur de 4 % pour tenir compte de l'inflation.

²Fondés sur les estimations de décembre 1986 relatives à l'établissement des budgets familiaux.

Source : Statistique Canada. *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu* (13-207); Social Planning Council de la communauté urbaine de Toronto. *Guides for Family Budgeting* (1987).

de leur revenu total. Pourtant, ce dernier reste très inférieur à tous les étalons de suffisance précités.

L'illustration 10 trace l'évolution des prestations mensuelles versées à quatre types de ménages de 1975 à 1988 par rapport à celle du coût de la vie. Dans les quatre cas (un célibataire apte au travail, bénéficiaire de l'aide sociale générale; un couple avec deux enfants, bénéficiaire de l'aide sociale générale; un chef de famille monoparentale avec deux enfants, bénéficiaire des prestations familiales; et un handicapé célibataire, bénéficiaire du Régime de revenu annuel garanti pour handicapés par le biais des

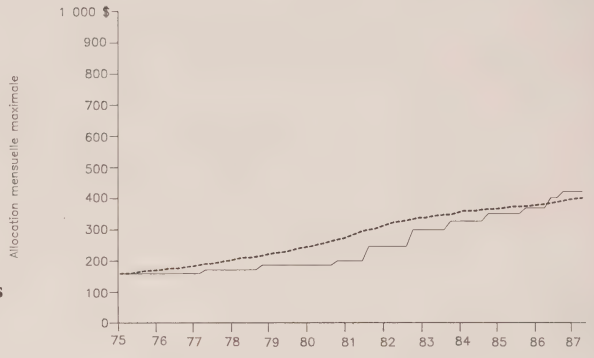
TRANSITIONS

Illustration 10. L'inflation et les prestations d'aide sociale, 1975-1988

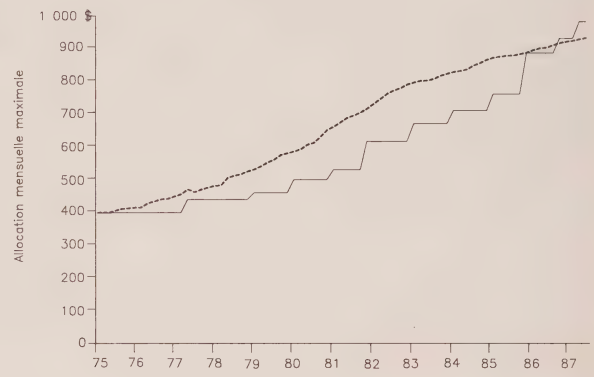
Bénéficiaire de l'aide sociale générale seul et apte au travail

Niveau auquel les prestations devraient se trouver si elles avaient suivi le rythme de l'inflation depuis 1975.

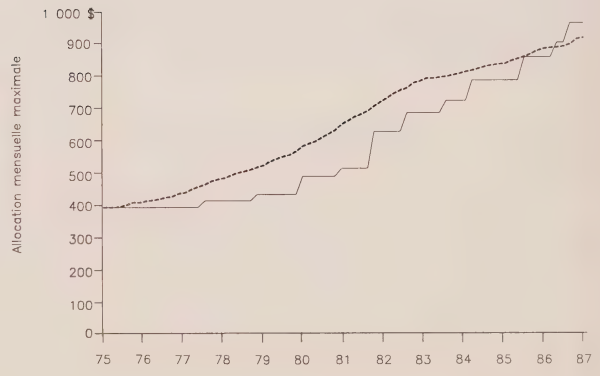
Niveau réel des prestations.



Couple ayant deux enfants et bénéficiaire de l'aide sociale générale



Chef de famille monoparentale ayant deux enfants et bénéficiaire des prestations familiales

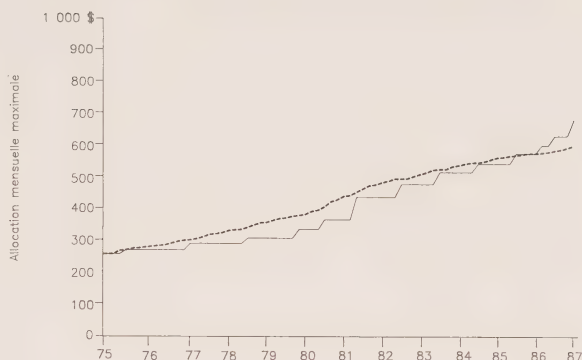


L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Illustration 10 continué

Personne handicapée seule et bénéficiaire des prestations familiales

Source : Ministère
des Services sociaux
et communautaires.



prestations familiales), la courbe indique une baisse significative du pouvoir d'achat vers la fin des années 70, le creux étant atteint en 1981, et sa remontée graduelle jusqu'en 1988.

Les célibataires aptes au travail ont probablement été les plus durement touchés par cette érosion de leur revenu redressé pour tenir compte de l'inflation : ils ont dû essuyer une perte de près de 30 % de 1975 à 1981. Ceux qui ont droit à l'allocation de logement maximale ont pu complètement récupérer cette perte en 1988. Le couple avec deux enfants bénéficiaire de l'aide sociale générale et la famille monoparentale bénéficiaire de prestations familiales ont tous deux connu une baisse de leur pouvoir d'achat, de 22 % environ, que, toutefois, finirent par récupérer complètement ceux qui touchent l'allocation de logement maximale. Dans le cas des handicapés célibataires, l'érosion du montant de l'aide entre 1975 et 1981 a été légèrement inférieure à 20 %, mais elle a été compensée par la suite jusqu'à la récupération complète du pouvoir d'achat en 1986. Donc, après redressement pour tenir compte de l'inflation, les montants des prestations étaient, en 1988, essentiellement les mêmes qu'en 1975.

L'examen des taux d'aide sociale en vigueur dans les autres provinces révèle d'une manière implicite et concrète ce que les divers gouvernements provinciaux considèrent suffisant. Le tableau 4 donne des données comparatives sur les barèmes en vigueur dans les dix provinces en janvier 1988 pour quatre types de ménages. Il ne faut cependant pas oublier que toute tentative de comparer les taux d'aide sociale d'un territoire de compétence à l'autre se heurte à des différences de définitions, de pratiques administratives et de traitement des frais de logement. Ces données ne donnent donc qu'une idée générale des écarts entre les divers territoires de compétence; de plus, certaines provinces peuvent avoir modifié leur barème de taux depuis la rédaction du présent rapport.

Généralement parlant, les plus grands écarts se produisent au niveau des prestations

TRANSITIONS

Tableau 4. Taux d'aide sociale au Canada, janvier 1988

	Personne seule apte au travail	Personne handicapée seule	Mère ayant deux enfants (âgés de 10 et 13 ans)	Couple apte au travail ayant deux enfants (âgés de 10 et 13 ans)
PROVINCE				
Terre-Neuve	292 \$	472 \$	783 \$	862 \$
Île-du-Prince-Édouard	464	602	810	944
Nouvelle-Écosse	412	483	864	880
Nouveau-Brunswick	227	441	697	731
Québec	188	488	724	903
Ontario	467	693	993	1,043
Manitoba	411	461	853	1,009
Saskatchewan	405	535	915	1,110
Alberta	405	720	932	1,082
Colombie-Britannique	430	583	921	973

Taux maximaux consentis à chaque type de ménage lorsque l'allocation de logement est égale à l'allocation de logement maximale accordée par le programme de subvention au logement de l'Ontario. Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

versées aux célibataires aptes au travail, auxquels l'Ontario accorde des prestations équivalant à près de deux fois et demie celles du Québec : 467 \$ contre 188 \$. Les prestations de l'Alberta pour les handicapés célibataires étaient les plus généreuses, soit 720 \$ par mois et seulement 4 % de plus que celles de l'Ontario. Dans le cas des chefs de famille monoparentale, c'est l'Ontario qui versait les prestations les plus élevées, soit 993 \$, bien que trois autres provinces la suivent de moins de 10 %. Les prestations mensuelles accordées à un couple apte au travail ayant deux enfants variaient aussi considérablement : 1 110 \$ en Saskatchewan contre 731 \$ au Nouveau-Brunswick.

Ces chiffres indiquent les écarts surprenants entre les niveaux de soutien du revenu offerts aux différentes catégories de bénéficiaires. Dans chacun des quatre cas, l'écart entre les prestations était de l'ordre de 50 %. Mais aucune province n'accordait à une des catégories de bénéficiaires un niveau de soutien de revenu se rapprochant des étalons de suffisance mentionnés dans le tableau 3.

Le stress financier et psychologique d'avoir à subsister de mois en mois avec un revenu aussi insuffisant est difficile à quantifier. L'Enquête sur les dépenses des familles de Statistique Canada indique qu'une famille à faible revenu typique consacre 75 % de son revenu à quatre besoins essentiels : la nourriture, le logement, l'habillement et le transport. Ce sont les frais de logement qui varient le plus d'une famille à l'autre. Mais

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

pour la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale, la réalité du quotidien est encore plus dure que ne l'évoquent ces chiffres. En premier lieu, lorsqu'on évalue une famille à faible revenu "typique", on oublie de distinguer entre ceux qui ne vivent qu'à une fraction en-dessous du seuil de pauvreté et ceux qui survivent avec un revenu de 50 % à 70 % inférieur à ce seuil. Beaucoup de bénéficiaires de l'aide sociale vivent dans des conditions de pauvreté extrêmes.

Dans son rapport de 1986 intitulé *Living on the Margin* (La vie en marge), le *Social Planning Council* de la communauté urbaine de Toronto a étudié les rapports entre le revenu et les dépenses de trois ménages typiques bénéficiant de l'aide sociale. Ses résultats semblent indiquer que la plupart des bénéficiaires doivent consacrer entre 80 % et 100 % de leurs prestations mensuelles à la nourriture et au logement seulement. En fait, le rapport fait ressortir que le barème actuel des prestations empêche la plupart des célibataires aptes au travail qui louent une chambre ou un appartement non subventionné dans les villes "chères" de trouver un logement adéquat et à prix modique et de s'alimenter convenablement.

Un document préparé à notre intention présente des données sur les dépenses des familles ontariennes à revenu faible et moyen qui ne reçoivent pas d'aide sociale.³ On y apprend que les célibataires ayant un revenu comparable à celui des bénéficiaires de l'aide sociale générale aptes au travail consacrent près de 75 % de leur revenu annuel à la nourriture et au logement tandis que les familles monoparentales et les couples avec deux enfants ayant un revenu comparable à celui des bénéficiaires de l'aide sociale y consacrent en moyenne de 50 % à 55 % de leur revenu.

Étant donné l'insuffisance des barèmes actuels de prestations, on imagine difficilement comment les familles dépendant de l'aide sociale pourraient survivre sans le supplément que représentent pour elles, entre autres, les avantages au titre des enfants. Les prestations mensuelles touchées par les chefs de famille monoparentale ayant de 1 à 3 enfants augmentent de 24 % à 37 % grâce à ces autres sources de revenu.

Un logement abordable

De nos jours, les frais de logement représentent la dépense la plus élevée pour bon nombre de bénéficiaires ontariens. Le coût d'un logement convenable et abordable varie considérablement d'une ville à l'autre; mais, dans la plupart des grandes agglomérations, le loyer peut représenter de 40 % à 70 % des prestations mensuelles. La règle générale veut qu'on ne consacre pas plus de 30 % de son revenu à son hébergement si l'on veut avoir assez d'argent pour les besoins essentiels du ménage.⁴

Deux études entreprises en 1986 par les organismes municipaux de l'aide sociale de Toronto et d'Ottawa avaient pour but de calculer la proportion de leur revenu que les bénéficiaires de l'aide sociale générale doivent consacrer à leur loyer. Ces deux villes

TRANSITIONS

Tableau 5. Le coût du logement dans 5 collectivités, 1986

	0 à 39,9 %	40 à 49,9 %	50 à 59,9 %	60 à 69,9 %	Plus de 70 %
COLLECTIVITÉ					
Toronto	24,5	32,4	26,2	11,2	5,7
Ottawa	29,1	29,0	24,0	10,5	7,4
Hamilton	30,0	42,5	21,6	4,2	1,7
Waterloo	29,7	38,4	23,1	6,3	2,5
Comté de Perth	47,5	33,0	15,3	4,2	0

Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

sont les plus chères de l'Ontario au point de vue du loyer; d'autre part, la situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale générale est pire que celle des bénéficiaires des prestations familiales. On pourrait prétendre que ces études illustrent les cas les plus extrêmes. Ceci dit, on apprend que, à Toronto, 70 % environ des bénéficiaires célibataires vivent dans un appartement loué du secteur privé; 87 % consacrent plus de 50 % de leurs prestations au logement; près d'un tiers y consacrent 70 % ou plus. À Ottawa, les célibataires consacrent couramment entre 55 % et 74 % de leurs prestations à leur logement, alors que les familles y consacrent de 45 % à 54 %.

Le Comité a étudié le rapport entre le loyer et le revenu des bénéficiaires de cinq agglomérations pour voir si les chiffres cités dans les enquêtes de Toronto et d'Ottawa reflétaient fidèlement la situation des bénéficiaires de toute la province.⁵ Cette étude a porté sur Toronto, Ottawa, Hamilton, Waterloo et le comté de Perth, où il règne une pénurie de logements abordables, comme l'indique le tableau 5. La situation était pire à Toronto et à Ottawa, où une plus forte proportion de bénéficiaires doit affecter plus de 50 % de son revenu au loyer. Sauf pour le comté rural de Perth, 70 % au moins des ménages bénéficiaires de ces collectivités consacrent 40 % ou plus de leur revenu mensuel au loyer. Même dans le comté de Perth, plus de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale consacrent à cette seule dépense plus de 40 % de leur maigre revenu.

Pour la vaste majorité des bénéficiaires qui occupent un logement du secteur privé, le loyer mensuel dépasse de beaucoup le seuil de 30 % du revenu. Là où les loyers sont extrêmement élevés, beaucoup d'entre eux paient au moins le double de ce qu'ils peuvent se permettre. Ils sont souvent obligés de se priver de choses essentielles et de rogner sur la nourriture et l'habillement pour pouvoir payer leur loyer. Il est donc peu surprenant que les centaines de mémoires que nous avons reçus insistent

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Tableau 6. Bénéficiaires des prestations familiales dont les frais de logement sont supérieurs aux allocations offertes

	Jan. 1985	Jan. 1986	Sept. 1986	Juillet 1987	Déc. 1987
TAILLE DE LA FAMILLE					
1	29,1 %	21,7 %	19,9 %	21,3 %	23,9 %
2	28,2	9,6	8,0	12,1	13,3
3	30,6	15,5	13,0	16,5	19,2
4	33,6	19,0	16,0	18,9	20,8
5	32,1	24,9	18,3	18,3	19,6
6	32,0	24,0	19,9	14,6	14,5

Pourcentage des ménages admissibles à l'allocation de logement, dont le loyer est supérieur à l'allocation maximale accordée en vertu du programme. Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

tellement sur la nécessité d'offrir des logements à prix modique aux locataires économiquement faibles. Plusieurs de ces mémoires soulignent que les lacunes du système actuel avaient forcé le secteur bénévole à créer un système d'aide sociale d'appoint. Beaucoup d'autres affirment que l'expansion rapide des banques alimentaires et des centres d'accueil d'urgence est due à l'insuffisance du revenu touché par les bénéficiaires et à l'impossibilité dans laquelle ces derniers se trouvent d'obtenir un logement permanent à prix modique.

Malgré l'instauration d'une allocation de logement en 1981, et malgré les efforts subséquents pour aider les bénéficiaires à payer leur loyer, nous avons accompli remarquablement peu de progrès pour alléger le fardeau que représentent les loyers du secteur privé. Les bénéficiaires forcés de vivre dans un logement privé continuent d'être économiquement défavorisés par rapport aux ménages de bénéficiaires (un sur sept environ) qui ont la chance de vivre dans un logement au loyer indexé au revenu. Une étude a révélé que, jusque vers la moitié de 1986, l'allocation de logement et ses diverses améliorations n'ont réussi à éliminer que 40 % de l'écart entre le revenu après loyer de ceux dont le loyer est indexé au revenu et celui de ceux qui louent leur logement du secteur privé.⁶

Aussi récemment qu'en 1986, près d'un ménage sur trois, bénéficiaire des prestations familiales et admissible à l'allocation de logement payait un loyer dépassant la limite acceptée par le programme. Depuis, l'amélioration de cette allocation a permis de réduire le nombre des bénéficiaires payant un loyer supérieur aux plafonds acceptés, comme l'indique le tableau 6. Néanmoins, ces plafonds restent bien inférieurs au niveau moyen des loyers dans des grandes agglomérations telles qu'Ottawa et Toronto.

TRANSITIONS

Le contexte social et économique

Il faut pour bien analyser l'aide sociale, tenir compte de l'évolution générale de notre société. Depuis 1975, nous avons connu une période de grands changements, caractérisée par une croissance au ralenti, une restructuration de l'économie, l'arrivée de nouvelles technologies, des taux de chômage élevés persistants et une réduction nette des salaires. Cette période a suivi environ trois décennies de croissance économique soutenue à la suite de la Deuxième Guerre mondiale.

Cette évolution exerce des pressions de plus en plus prononcées sur tout le système de sécurité du revenu. L'aide sociale, dernier recours des programmes de soutien du revenu, doit donc corriger tous les échecs des autres éléments du système afin de réagir efficacement à toutes ces pressions. La disparition d'emplois dans les secteurs de l'économie qui subissent une restructuration, les possibilités restreintes d'emploi pour les personnes aux compétences limitées et la diminution des revenus réels, particulièrement ceux des travailleurs faiblement rémunérés, voilà autant de facteurs qui ont contribué à l'accroissement de la pauvreté des ménages comptant un travailleur ou plus. Ces tendances structurelles et intimement reliées influent évidemment sur l'évolution des programmes d'aide sociale.

La pauvreté au cours des années 1980

Durant la décennie allant de 1971 à 1980, les efforts visant à réduire la pauvreté chez les Canadiens ont connu un succès modeste mais réel. Ce succès découlait en partie de la hausse des revenus et de l'amélioration des prestations de retraite destinées aux personnes âgées. La récession économique de 1982-1984 a complètement renversé la vapeur et a entraîné un accroissement dramatique du niveau de pauvreté, particulièrement parmi les familles comptant des enfants. Depuis 1984, l'Ontario connaît un renouveau économique qui a fait baisser de façon remarquable le nombre des ménages nécessiteux. Ce renouveau n'a cependant pas entraîné une réduction analogue du nombre des personnes ayant besoin de l'aide sociale.

Diverses méthodes ont servi à évaluer l'ampleur de la pauvreté au Canada.⁷ Statistique Canada a mis au point la plus courante que l'on appelle le seuil de faible revenu. Cette méthode consiste à définir le revenu minimum requis par une personne ou un ménage pour se procurer les nécessités de base. Ainsi, on estime que les ménages qui consacrent plus de 58,5 % de leur revenu brut à la nourriture, à l'habillement et au loyer ont un revenu insuffisant pour subvenir à leurs autres besoins essentiels.

Bien que la méthode du seuil de faible revenu adopte un point de vue d'ensemble sur les tendances en matière de consommation et de revenu, d'autres mesures comme les lignes directrices budgétaires mises au point par le *Social Planning Council* de la

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Tableau 7. Familles ontariennes vivant dans la pauvreté, 1984

	Nombre total des familles	Nombre des familles pauvres	Taux de pauvreté (%)
CATÉGORIE DE FAMILLES			
Couples sans enfant	727 300	55 700	7,7
Couples ayant des enfants de moins de 18 ans	1 045 800	93 300	8,9
Femmes chefs de famille monoparentale ayant des enfants de moins de 18 ans	146 100	80 400	55,0
Nombre total des familles	2 406 800	275 100	11,4
SELON LE SEXE DU CHEF DE FAMILLE			
Femme	273 000	100 200	36,7
Homme	2 133 600	174 900	8,2
SELON LE NIVEAU D'INSTRUCTION			
Élémentaire	506 600	78 000	15,4
Secondaire	1 122 000	147 600	13,2
Postsecondaire	778 100	49 600	6,4
SELON L'EMPLOI			
À plein temps	1 859 500	134 500	7,2
À temps partiel	89 800	23 800	26,5
Sans travail	457 500	116 800	25,5

Analyse fondée sur le fichier de microdonnées intitulé *Revenu des familles économiques, 1984*, qui contient des données recueillies durant l'Enquête de 1985 sur les finances des consommateurs. Tous les calculs effectués à l'aide de ces données l'ont été par la section des services d'analyse de la Direction générale de la politique, des communications et de l'information de Santé et Bien-Être social Canada. L'auteur ou les auteurs de cette analyse gardent l'entière responsabilité de l'utilisation et de l'interprétation de ces données.

communauté urbaine de Toronto emploient l'approche dite du panier de biens pour identifier le coût réel de biens et de services particuliers nécessaires à l'établissement d'un budget adéquat. Comme dans le cas d'autres outils courants d'évaluation de la pauvreté, ces deux méthodes sont fondées sur la notion des privations relatives, qui compare le revenu et le pouvoir d'achat des pauvres au niveau de vie et aux habitudes de consommation des autres ménages de la collectivité. En dépit de la diversité des méthodes et des approches, les diverses mesures de la pauvreté aboutissent généralement à des seuils de revenu minimaux ne variant que de 10 % à 15 % les uns par rapport aux autres.

Les tableaux 7 et 8 résument les données sur la pauvreté recueillies par le Conseil

TRANSITIONS

Tableau 8. Évolution de la pauvreté en Ontario, 1980-1986

	Nombre total des familles	Nombre des familles pauvres	Taux de pauvreté (%)
ANNÉE			
1980	2 222 100	227 200	10,2
1981	2 310 500	229 600	9,9
1982	2 340 500	267 700	11,4
1983	2 375 300	281 800	11,9
1984	2 406 800	275 100	11,4
1985	2 458 400	249 700	10,2
1986	2 485 000	216 200	8,7

	Nombre total des personnes seules	Nombre des personnes seules pauvres	Taux de pauvreté (%)
ANNÉE			
1980	944 500	344 600	36,5
1981	877 700	301 100	34,3
1982	911 100	296 400	32,6
1983	926 300	373 100	40,3
1984	917 300	311 200	33,9
1985	976 500	311 800	32,0
1986	1 033 900	292 600	28,3

Analyse fondée sur le fichier de microdonnées intitulé *Revenu des familles économiques, 1984*.
Voir la légende du tableau 7.

national du bien-être d'après les seuils de faible revenu de Statistique Canada. En 1984, l'Ontario comptait près de 1,2 million d'hommes, de femmes et d'enfants nécessiteux, soit 13,8 % de sa population. Cependant, il est évident que l'incidence de la pauvreté varie considérablement d'un type de ménage à un autre.

La femme qui élève ses enfants seule risque de se retrouver dans la pauvreté toute sa vie. Le tableau 7 démontre qu'en 1984 le taux de pauvreté s'élevait à 55 % parmi les 146 100 familles monoparentales dont le chef était une femme alors qu'il était de moins de 9 % chez les familles biparentales. Les familles monoparentales dont le chef est une femme risquent de vivre dans la pauvreté plus de quatre fois plus souvent que celles dont le chef est un homme. Le tableau 7 illustre également les écarts importants que marque le taux de pauvreté selon le niveau d'instruction et la situa-

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

tion d'emploi. Par exemple, le taux de pauvreté est de 15,4 % chez les familles dont le chef n'a fréquenté que l'école élémentaire, contre 6,4 % chez ceux qui ont fait des études postsecondaires. Le taux de pauvreté est trois fois plus élevé chez les personnes qui ne travaillent pas ou qui travaillent seulement à temps partiel que chez les travailleurs à temps plein.

En 1984, près de 15 % de toutes les familles ontariennes comptant des enfants étaient pauvres. Ces 185 500 familles comptaient 367 400 enfants, soit 16 % de toute la population infantine de la province. La pauvreté était la plus répandue dans les familles de grande taille et dans celles qui comptaient de jeunes enfants. Plus de 20 % des familles comptant trois enfants et plus vivent dans la nécessité.

Le tableau 8 illustre les grandes tendances de l'incidence de la pauvreté parmi les familles et les célibataires depuis 1980. On y constate que l'amélioration des conditions économiques en Ontario depuis 1984 a entraîné une réduction de l'ampleur de la pauvreté. En 1983, le nombre de familles pauvres de l'Ontario atteignait un maximum de 281 800; en 1986, ce nombre était passé à 216 200, soit une baisse de 65 000 familles. La situation est également encourageante pour les célibataires. En effet, on dénombrait 292 600 célibataires nécessiteux en 1986, soit une baisse de 80 000 personnes par rapport au chiffre record de 373 100, atteint en 1983.

Néanmoins, la pauvreté continue à être un fait vécu pour près de un million de personnes en Ontario. Bien que la reprise économique ait permis à près de 250 000 personnes de se sortir de la pauvreté depuis 1984, le nombre de ceux qui ont recours à l'aide sociale continue de croître. Le sort des nécessiteux est toujours source d'une grande inquiétude. L'expérience des dernières années a démontré que, particulièrement dans le cas des faibles salariés, le taux de pauvreté montait ou baissait de façon importante en réaction à l'évolution de la conjoncture économique.

Les faibles salariés

Beaucoup de ceux qui reconnaissent et déplorent l'étendue de la pauvreté dans notre société ne saisissent cependant pas le fait que, dans leur majorité, les pauvres n'obtiennent aucune forme d'aide sociale. Bien que certains d'entre eux touchent un revenu provenant d'autres programmes étatiques de sécurité du revenu, particulièrement la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, le Régime de pensions du Canada et l'assurance-chômage, la plupart tirent la plus grande part de leur revenu d'un salaire.

Dans un rapport de 1986, le Conseil national du bien-être déclarait que l'écart entre les revenus des riches et des pauvres au Canada s'était accentué de façon alarmante de 1980 à 1984. Il soulignait que le revenu moyen du quintile le plus pauvre des ménages canadiens, autant pour les familles que pour les célibataires, avait chuté de 8 % à 10 %

TRANSITIONS

par rapport à celui des ménages les plus à l'aise.⁸ Cette baisse s'explique par plusieurs grandes tendances économiques, dont un taux plus élevé de chômage, la mise au rancart des travailleurs âgés à la suite de la restructuration économique, des hausses du salaire minimum inférieures à l'évolution du coût de la vie et la modification du régime fiscal et des programmes de transfert au bénéfice, surtout, des plus nantis plutôt qu'à celui des personnes nécessiteuses ou à revenu modeste.

Ce sont ceux qui ont les liens les plus ténus avec le marché du travail qui pâtissent le plus des périodes de chômage élevé : ceux qui ont peu de compétences ou une instruction élémentaire, les illettrés fonctionnels, ou encore les travailleurs ayant peu d'expérience ou des antécédents de travail sporadiques. Ce sont là les caractéristiques de nombreux travailleurs à faible revenu, et également, celles des personnes qui risquent davantage d'avoir recours à l'aide sociale. C'est ainsi que débute la spirale de la mise à pied, de l'épuisement des prestations d'assurance-chômage et de l'utilisation des maigres épargnes, qui aboutit éventuellement à l'aide sociale.

Notre économie traverse une période de transition. Les emplois sur les lignes de montage du secteur de la fabrication sont menacés par le réoutillage et la généralisation des systèmes de contrôle automatisés et de la robotique. D'autre part, l'arrivée de la micro-informatique transforme rapidement le secteur tertiaire et élimine souvent des possibilités d'emploi pour les travailleurs au bas de l'échelle, comme les préposés au classement et les commis.

Bien que l'arrivée de cette nouvelle technologie contribue à hausser le taux de chômage général, il est encore plus crucial d'examiner la question de la dislocation et du besoin de programmes de reconversion de la main-d'oeuvre. Une étude récente de l'Organisation de coopération et de développement économique, établie à Paris, remarque :

L'effet principal des nouvelles technologies ne sera pas de réduire le nombre total d'emplois, mais de modifier les conditions d'emploi et les compétences requises sur le marché du travail. L'évolution de la technologie entraîne une augmentation des postes d'employés de bureau et une diminution des rangs des ouvriers. Cependant, il est impossible de former beaucoup des personnes qui perdent leur emploi pour les postes nouvellement offerts parce qu'elles n'ont pas une éducation adéquate.⁹

En Ontario, le déclin de la valeur réelle du salaire minimum provincial a aussi sérieusement accentué l'incidence de la pauvreté parmi les ménages de travailleurs. Si un emploi rémunéré au salaire minimum n'a jamais suffi à subvenir adéquatement aux besoins d'une famille, le salaire minimum ne fournit même plus maintenant un revenu suffisant à un célibataire dans certaines régions de l'Ontario.

L'illustration 11 trace l'évolution, de 1975 à 1988, du revenu brut provenant de 40 heures de travail au salaire minimum dans le cas de trois ménages : un célibataire, un

L. 32 ans, petite ville

L. est une mère célibataire.

Ma fille de six ans a certainement souffert des effets de notre dépendance à l'égard des prestations familiales depuis sa naissance. Le sous-sol dans lequel nous vivions durant ses cinq premières années présentait un danger constant, mais je n'avais pas les moyens d'aller vivre ailleurs. Comme l'installation électrique du système de chauffage était défectueuse, nous avions toujours peur des incendies en hiver. L'état de l'appartement a également nui à la santé de ma fille. Elle avait toujours un rhume ou une infection en raison de l'humidité du sous-sol. Tous les six mois, elle devait prendre des antibiotiques, ce qui a probablement affaibli sa résistance naturelle aux microbes.

L'épicerie ou un loyer?


Je me suis adressée à la Société de logement de l'Ontario en 1984. Au début de 1986, le propriétaire a vendu l'appartement et les nouveaux propriétaires nous ont expulsées. J'ai de nouveau contacté la Société; au bout d'un an et demi, on m'a dit qu'on ne pouvait rien faire pour moi. Alors, avec l'argent de l'épicerie, je suis partie à la recherche d'un nouveau logement. Après deux mois de recherche, la discrimination de la part des propriétaires et l'escalade des frais de transport et des soins requis par ma fille nous ont forcées à déménager dans

le sous-sol de mes parents, ce qui m'a obligée à retirer ma fille de l'école, où elle était en première année. Quatre mois plus tard, j'ai finalement trouvé un appartement, mais nous avons dû quitter Toronto.

Même si nous vivons là depuis un an déjà, ma fille me demande encore si nous serons bientôt obligées de partir. Tous ces déménagements l'ont traumatisée. Elle a peur de ce qui pourrait nous arriver, et elle sait maintenant que parfois je n'y peux rien.

Ma fille a également souffert émotionnellement. Elle sait que ses vêtements et ses jouets ne sont pas aussi beaux que ceux des autres enfants. Le jour de sa fête, nous n'avons jamais les moyens d'aller manger chez McDonald ou d'aller faire du patin à roulettes, comme ses amis.

Tant d'activités enfantines lui manquent parce nous n'en avons pas les moyens : photos d'école, excursions de classe, journées de jeux et de hot-dogs à l'école, artisanat et camps d'été, cinéma, clubs, matériel de sport, sorties au zoo, au parc et dans les magasins; argent de poche lorsqu'elle est invitée à sortir avec une de ses amies. Ma fille sait que je n'ai pas les moyens d'acheter certaines choses, même des nécessités. Elle essaie maintenant d'obtenir de l'argent de nos amis pour nous acheter une voiture ou un lit.



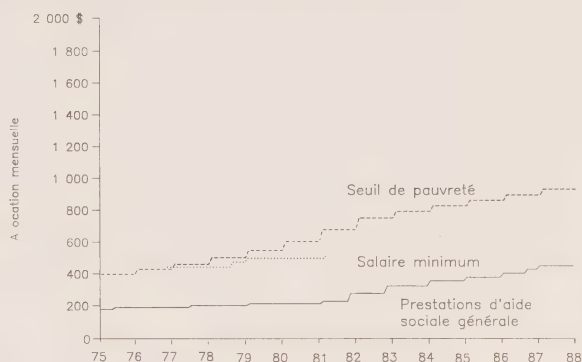
Elle avait à peine trois ans quand elle m'a demandé de lui acheter un chou pour voir s'il y avait une poupée "Bout de chou" à l'intérieur. D'un même souffle, elle m'a demandé : "Est-ce que les choux sont en solde?"

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

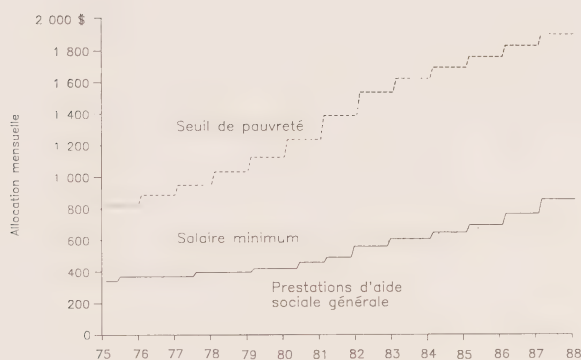
Illustration 11. Prestations de l'aide sociale générale, salaire minimum et seuil de pauvreté, 1975-1988

Bénéficiaires seuls et aptes au travail

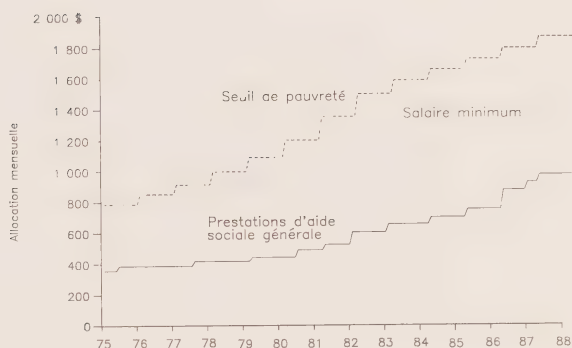
L'illustration utilise les prestations maximales accordées à chaque catégorie.



Chefs de famille monoparentale ayant deux enfants



Couple de deux travailleurs ayant deux enfants



Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

TRANSITIONS

chef de famille monoparentale ayant deux enfants et un couple de travailleurs ayant deux enfants. On y trouve également le seuil de pauvreté et les prestations d'aide sociale mensuelles maximales offertes. Pendant presque toutes les années 1970, le salaire minimum de l'Ontario permettait à un célibataire et à un couple de deux travailleurs de maintenir un niveau de revenu comparable au seuil de la pauvreté. Depuis 1979, le revenu brut d'un emploi rémunéré au salaire minimum a perdu près de 20 % de sa valeur, ce qui représente une érosion sérieuse du niveau de vie des travailleurs à faible revenu. Toutefois, dans le cas d'une famille monoparentale comptant deux enfants, le salaire minimum n'a jamais assuré un revenu équivalant au seuil de la pauvreté. En dépit de l'insuffisance des prestations la plupart des familles monoparentales s'en tirent mieux financièrement en recourant à l'aide sociale plutôt qu'en comptant sur la paie que toucherait leur chef s'il travaillait au salaire minimum. En revanche, les prestations versées aux célibataires sont tellement restreintes qu'un emploi rémunéré au salaire minimum demeure une solution plus attrayante.

L'effet des récentes modifications du régime fiscal et des programmes de transfert du revenu apporte une autre dimension à la pauvreté, tant en Ontario que dans tout le pays. La plupart des modifications adoptées par le gouvernement fédéral depuis 1981 ont eu pour résultat de réduire la charge fiscale des travailleurs les mieux rémunérés et d'accroître celle des personnes dont le revenu est le plus faible.¹⁰ D'ici 1990, les modifications apportées au système d'avantages au titre des enfants en 1985, notamment la désindexation partielle des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfants, annuleront les avantages au titre des enfants reçus par beaucoup de familles à faible revenu. Au fur et à mesure de la désindexation des paliers d'imposition, les ménages au revenu le plus faible seront graduellement incorporés au système et frappés d'impôt, tandis que les familles et les personnes nécessiteuses devront verser au fisc une part grandissante de leurs revenus limités. En revanche, les contribuables au revenu le plus élevé ont profité ou vont profiter de déductions au titre des REER plus généreuses, de l'exonération viagère pour les gains en capital et d'une importante réduction du taux d'imposition marginal le plus élevé.

Il est difficile d'évaluer l'effet global de la réforme fiscale récemment proposée par le ministre des Finances, Michael Wilson, car de nombreux éléments n'en ont pas encore été révélés. La décision de réduire à nouveau, et de façon substantielle, le taux d'imposition des contribuables à revenu élevé et le rôle grandissant donné aux taxes à la consommation devront faire l'objet d'un examen minutieux pour établir l'importance de la charge fiscale qui en résulte pour les diverses catégories de revenu.

Aspects de la vie des sans-abri

Des centaines de mémoires présentés au Comité ont souligné la nature instable et

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

inadéquate du logement pour de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale. Le manque d'un foyer stable peut détruire les efforts les plus soutenus faits par les personnes nécessiteuses pour résoudre leurs difficultés et retrouver une vie normale au sein de la collectivité. Le fait d'être sans abri est donc en faveur de l'augmentation du nombre des personnes ayant recours à l'aide sociale.

Au cours des cinq dernières années, on a sensibilisé le public canadien à la situation difficile des personnes sans abri. Jusqu'à tout récemment, l'opinion populaire voulait que ce groupe soit principalement constitué de personnes âgées, surtout des hommes célibataires, socialement isolés et, dans bien des cas, souffrant d'alcoolisme chronique – les fameux “clochards” ou “gens de la rue”. Cependant, la récession économique, l'insuffisance des prestations d'aide sociale et une sérieuse pénurie de logements à loyer modique ont fondamentalement eu raison de ces préjugés.

En 1988, les personnes sans abri comptent beaucoup de familles, un nombre alarmant de jeunes de moins de 25 ans, des femmes âgées, d'anciens pensionnaires d'établissement de santé et de jeunes mères. Or, un foyer stable, qui permet de prendre part aux activités de la vie et que l'on peut appeler son chez-soi, est un élément essentiel à l'amour-propre, à la motivation et à la capacité à se chercher du travail et à prendre soin des personnes à sa charge.

Pour des raisons évidentes, il est actuellement extrêmement difficile d'établir le nombre précis des personnes sans abri au Canada ou en Ontario. Comment pourrait-on en effet recenser précisément le nombre de ceux qui n'ont ni adresse permanente ni téléphone? Au-delà de ce problème fondamental, on se retrouve aux prises avec la définition des personnes à inclure dans ce groupe. Presque par définition même, il s'agit en effet d'un groupe toujours changeant de personnes en état de crise. Pour certaines, il ne s'agit que d'un état temporaire qui ne dure qu'un jour ou deux; pour d'autres, il s'agit d'un interlude d'une ou deux semaines; pour d'autres encore, il s'agit d'un problème chronique et à répétition, qu'une étude a défini comme une “urgence permanente”.¹¹

Parmi les personnes sans abri, on ne compte pas que ceux qui sont littéralement dans la rue et qui passent la nuit dans des centres d'accueil d'urgence. Il faut ajouter à cette définition étroite trois autres catégories. Le premier groupe comprend les personnes en état de crise, comme les femmes qui quittent un conjoint qui les maltraite et qui ont besoin d'un refuge pendant une période limitée durant laquelle elles reprennent leur vie en main. Le deuxième groupe comprend les gens qui sont temporairement sans abri pour des raisons économiques comme l'expulsion de leur logement ou la perte d'un emploi, qui les mettent dans l'impossibilité de rester dans leur logement. Le troisième groupe, certainement le plus important, devrait inclure toutes les personnes

TRANSITIONS

qui habitent des logements physiquement inadéquats, sérieusement surpeuplés ou tellement dispendieux que, une fois le loyer payé, leur revenu disponible est nettement insuffisant pour répondre à leurs autres besoins essentiels. Au moins 250 000 ménages ontariens répondent à l'une de ces quatre définitions.¹²

Les personnes qui doivent consacrer une proportion si importante du revenu de leur ménage à leur loyer sabrent dans les autres postes budgétaires, même ceux des besoins les plus essentiels comme la nourriture et l'habillement, afin de payer ce loyer. Dans une étude effectuée en 1985, le service de Santé publique de la ville de Toronto notait que les problèmes causés par des loyers trop dispendieux mènent à la sous-alimentation et à la négligence des besoins des enfants lorsque les familles réduisent ou éliminent leurs dépenses au titre des autres nécessités. En outre, l'étude signale que les logements surpeuplés ou physiquement inadéquats représentent un risque particulier pour la santé et l'épanouissement social des enfants, ce qui se manifeste par une perte de poids, un ralentissement du développement intellectuel et un retard au niveau de l'habileté physique ou motrice.¹³

Les personnes sans abri sont une des manifestations les plus visibles et les plus frappantes de l'incapacité de la société à pourvoir aux besoins et aux aspirations des personnes nécessiteuses. Il est possible de mieux entrevoir la source de l'exclusion et de la marginalisation dans notre société lorsque l'on comprend la situation des personnes sans abri, la diversité des groupes qui vivent cet état et les états de crise qui peuvent éventuellement entraîner un tel état de privation et d'isolation sociale.

Dans la plupart des cas, les personnes sans abri (qu'il s'agisse d'une femme qui quitte un conjoint qui la maltraite, d'un ancien pensionnaire d'un établissement de santé ou d'un chef de famille aux compétences minimales et récemment mis à pied) ont été écrasées par de sérieuses difficultés et sont incapables d'obtenir les soutiens communautaires dont elles ont besoin pour reprendre leur vie en main. Dans la plupart des cas, ces personnes menaient une vie semblable à la nôtre avant la crise qui les a frappées. Les difficultés et les problèmes qui ont bouleversé leur vie auraient pu arriver à n'importe qui d'entre nous. Nous risquons tous de faire face à l'écclatement de la famille, à la perte d'un emploi, ou encore à une maladie ou à un handicap chronique.

Au cours de la planification de la réforme de l'aide sociale, il serait bon de tenir compte de cet avertissement contenu dans le rapport de 1986 du *Task Force on Poverty and Welfare* de l'État de New York :

Il est tout simplement faux de croire qu'une seule proposition arriverait simultanément à résoudre les problèmes des jeunes sans instruction, des adultes handicapés, des mères célibataires ayant des enfants à leur charge, des malades mentaux sans abri, des nouveaux immigrants, de ceux qui restent pauvres, même s'ils travaillent à temps plein, des travailleurs mis à pied, et de tous les autres qui, de temps à autre, se retrouvent sans un revenu suffisant.¹⁴

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Les sources de la sécurité du revenu

Sous bien des rapports, les bénéficiaires de l'aide sociale actuelle ont des besoins différents de ceux des personnes nécessiteuses pour lesquelles le système fut conçu à l'origine. La présente section retrace l'historique de certains programmes sociaux canadiens : on y examine les valeurs et les postulats sur lesquels reposaient autrefois les efforts visant à aider les pauvres; on y rappelle également comment le système a évolué pour s'adapter à de nouvelles réalités.¹⁵

L'actuel système canadien de la sécurité du revenu résulte de diverses influences qui se sont exercées au fil des ans. Les périodes de bouleversements sociaux et économiques importants, comme la Première Guerre mondiale, la Dépression des années 1930 et la Deuxième Guerre mondiale, tout comme le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, qui est enchâssé dans la Constitution, ont grandement influencé l'envergure de ces programmes et les modalités de leur prestation. Certaines des valeurs à la base de l'État-providence moderne ont subi d'importantes modifications au fil des ans, alors que d'autres résultent de plus de trois siècles et demi de traditions et se sont maintenues sans égard à leur pertinence.

Les lois sur la pauvreté dans les colonies canadiennes

Dans le Canada anglais, le traitement des personnes nécessiteuses s'inspire d'une loi élisabéthaine intitulée *Poor Law*, datant de 1601, qui est la première loi reconnaissant une responsabilité collective à l'égard du soutien requis par les personnes incapables de subvenir à leurs besoins. Le système d'aide financé localement par les paroisses ou les municipalités définissait les notions de personnes pauvres "méritantes" et "non méritantes", encore répandues de nos jours.

Les pauvres "méritants" regroupaient tous ceux que l'on estimait incapables de subvenir à leurs propres besoins en travaillant : les handicapés, les personnes âgées et les aveugles. On qualifiait de "non méritants" les adultes en bonne santé et les personnes à leur charge, qui devaient fournir un certain travail comme condition à l'obtention de l'assistance et de moyens de subsistance. On créa également des maisons de correction, des hospices et des ateliers afin de gérer l'assistance et afin de contrôler les pauvres en les logeant selon des catégories définies.

De toutes les colonies de l'Amérique du Nord britannique, seul le Haut-Canada n'a jamais formellement adopté le système du *Poor Law*, avec pour résultat une absence totale de responsabilité publique à l'égard des pauvres au cours de cette période. En l'absence d'un système public, la responsabilité à l'égard des pauvres releva donc pendant de nombreuses années surtout des mesures privées, individuelles et non coordonnées.

En Angleterre, la loi de 1834 modifiant le *Poor Law* fut adoptée à la suite de craintes,

TRANSITIONS

encore évidentes de nos jours, que l'assistance publique constitue une solution trop attrayante par rapport au travail. Cette loi introduisait le principe de "l'admissibilité moindre", qui définissait les pauvres en état de travailler comme méritant moins de recevoir de l'assistance que même les travailleurs les moins bien payés. Le revenu et les conditions de vie des personnes nécessiteuses seraient donc maintenus à un niveau inférieur à ceux des ouvriers. Ce principe devait devenir déterminant dans la prestation de l'assistance publique. Cette loi enchâssait également l'épreuve de l'atelier selon laquelle le fait même qu'une personne refuse d'entrer dans un atelier démontrait le fait que sa demande d'aide était frauduleuse.

La loi modifiant le *Poor Law* amena la modification des méthodes de prestation de l'assistance dans le Haut-Canada au cours des décennies précédant la Confédération. On différençia dorénavant plus nettement les personnes pauvres méritantes des non méritantes, et on refusa toute aide sociale aux personnes en état de travailler, sauf dans des conditions très strictement définies. En 1837, on inaugura la *House of Industry* de Toronto afin de fournir du travail aux personnes ayant recours à l'assistance sociale, et le principe de l'admissibilité moindre devint fermement établi.

Lors de la dépression qui frappa le Haut-Canada en 1858, un grand nombre de travailleurs auparavant indépendants se retrouvèrent sans travail et à la merci de la charité publique et privée. Le réseau existant d'oeuvres de bienfaisance sans grande envergure, isolées et surtout privées n'était pas en mesure de les aider. Le gouvernement provincial passa à l'action en introduisant, en 1866, une Loi intitulée *Municipal Institutions Act*, qui forçait tous les comtés dont la population dépassait 20 000 personnes à construire et à entretenir des ateliers ou des hospices. Bien que l'aspect obligatoire de cette loi ait été rapidement abrogé, l'Ontario disposait déjà d'un système passablement bien développé d'assistance municipale au cours des années qui suivirent immédiatement la Confédération.¹⁶

Les oeuvres de bienfaisance publiques et privées de 1867 à 1914

Durant la période allant de la Confédération au début de la Première Guerre mondiale, quatre grands thèmes caractérisèrent l'évolution du système d'aide sociale en Ontario : le partage officiel des pouvoirs en 1867 et le début des pressions exercées par les municipalités afin que les paliers supérieurs de gouvernement s'occupent davantage de l'aide sociale; la poursuite et l'expansion des subventions provinciales accordées aux organismes de bienfaisance; une meilleure organisation des municipalités en matière d'aide sociale et, enfin, une volonté intense d'efficacité en matière de prestation de l'aide sociale.¹⁷

À cause de son accès restreint à l'assiette fiscale, la province hésitait à s'engager davantage dans la dispense de l'assistance et continua à s'en remettre aux efforts des

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

bénévoles et des municipalités. Néanmoins, la multiplication des problèmes sociaux à la fin du XIX^e siècle l'obligea à changer de politique. Au milieu des années 1880, l'Ontario disposait de tout un réseau d'organismes s'occupant de diverses catégories de personnes défavorisées ou pauvres, dont les ateliers municipaux, les asiles psychiatriques, les prisons intermédiaires pour hommes et pour femmes et les écoles pour sourds et aveugles.

À la suite de l'adoption de la Loi intitulée *Charitable Aid Act*, en 1874, les subventions aux organismes bénévoles furent accordées d'une façon plus systématique. Ces oeuvres connurent alors un essor d'envergure et des améliorations importantes puisqu'elles pouvaient compter sur un soutien considérable de la part de l'État en même temps qu'elles étaient désormais soumises à une certaine supervision de la part de ce dernier.¹⁸ En 1881, on créa, à Toronto, une association appelée *Associated Charities*, afin de mieux coordonner les mesures d'assistance des organismes bénévoles privés et, en 1893, la ville de Toronto nommait son premier responsable de l'assistance publique.

Au tournant du siècle, l'assistance était, le plus souvent, plus matérielle que financière. On fournissait par exemple aux indigents du travail, d'habitude dans un établissement, et une quantité suffisante d'aliments, de vêtements et d'autres nécessités. Cependant, les préjugés voulant que les pauvres et les personnes nécessiteuses soient des gens moralement inférieurs, paresseux, batailleurs et incapables de gérer correctement leurs affaires restèrent fermement enracinés.

Durant les années précédant 1914, la province cessa peu à peu de privilégier les grands établissements pour répondre aux besoins des personnes nécessiteuses et vulnérables. L'aide externe se répandit de plus en plus. L'épreuve de l'atelier devint celle du travail : les bénéficiaires en état de travailler devaient couper du bois ou casser des pierres pour obtenir de l'aide. À Toronto, par exemple, le *House of Industry* demandait à chaque requérant de l'aide sociale de concasser un chargement de pierres pesant 650 livres.¹⁹ Cependant, les municipalités de tout l'Ontario signalaient de façon croissante l'insuffisance des moyens locaux en matière d'aide sociale. Dès 1900, le surintendant de l'enfance négligée ou à charge de l'Ontario déclarait qu'on pouvait, en grande partie, éviter les conditions d'abandon menant à la mise en tutelle des enfants en ne forçant pas les mères à travailler en dehors du foyer pour gagner leur vie. La notion d'aider les mères de famille pour qu'elles puissent rester au foyer et se consacrer à temps plein à leurs enfants connut un regain de faveur au cours des années précédant la guerre.

Les allocations aux mères nécessiteuses, les pensions de retraite et l'assurance-chômage

La Loi de 1914 intitulée *Workmen's Compensation Act* est le premier pas évident menant à l'instauration de prestations financées par l'État; ces prestations visaient à assurer le revenu des foyers dont le soutien avait été blessé ou était décédé à la suite d'un accident

TRANSITIONS

du travail. De 1916 à 1919, les trois provinces des Prairies instaurèrent des allocations aux mères nécessiteuses. Les allocations versées en temps de guerre aux personnes à la charge de membres des Forces armées et les pensions versées aux veuves des anciens combattants sont d'autres exemples des possibilités d'intervention à la disposition de l'État.

L'Ontario leur a vite emboîté le pas : il adopte, en 1920, la Loi intitulée *Mother's Allowances Act*, la première d'une série de mesures qui, au cours des deux décennies suivantes, formerait l'assise de l'État-providence que nous connaissons aujourd'hui. Cette série devrait aussi comprendre, entre autres, l'adoption, en 1927, de la première Loi sur la sécurité de la vieillesse, la collaboration entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral en matière d'assistance aux chômeurs et l'offre de prestations aux aveugles et, finalement, aux autres handicapés.

Le *Mothers' Allowances Act* est un point tournant pour deux raisons. Il instaure le premier programme de transfert direct du revenu de l'Ontario : pour la première fois, une catégorie précise de pauvres recevait une allocation permanente de subsistance, même si la prestation de 35 \$ par mois n'avait jamais eu pour objet de répondre entièrement aux besoins des foyers qui la recevaient. En outre, il entérinait l'opportunité d'assurer aux personnes nécessiteuses l'aide dont elles avaient besoin chez elles plutôt que dans les hospices, les orphelinats et les écoles industrielles si prisées à l'époque victorienne.²⁰

C'est ainsi que naquit l'habitude de mettre sur pied des programmes spécifiques destinés à des catégories précises de pauvres, habitude qui survit dans le système actuel des catégories. Les allocations aux mères nécessiteuses ont été le premier programme à incarner un nouvel ensemble de valeurs et de postulats en matière d'aide sociale : elles étaient, croyait-on, la rémunération d'un service plutôt qu'une forme d'assistance. Les mères avaient droit au soutien de la collectivité tout entière parce qu'elles assumaient une grande responsabilité envers l'État, à savoir celle d'élever ses futurs citoyens.

En 1927, le gouvernement fédéral adoptait une loi d'habilitation lui permettant de participer aux frais d'un nouveau régime de pension de vieillesse, auquel l'Ontario s'est associé en 1929. L'adoption de la Loi de 1927 sur les pensions de vieillesse a marqué un point tournant dans l'évolution du partage des responsabilités en matière de soutien du revenu au Canada. Elle sanctionnait la fusion du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et des compétences législatives des provinces dans un domaine de la politique sociale. Elle a donc inspiré la collaboration qui a caractérisé toutes les ententes ultérieures de partage des frais, notamment le Régime d'assistance publique du Canada.

Deux événements survenus en 1929 ont eu une influence décisive sur les politiques en matière de soutien du revenu relatives aux chômeurs en état de travailler : ce sont la publication du rapport de l'*Ontario Royal Commission on Public Welfare* et le krach boursier, survenu un mois plus tard. Condamnant le trop grand rôle laissé par l'Ontario à la

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

charité de ses citoyens et aux administrations locales, la Commission recommandait une plus grande participation financière de la province à la prestation de l'aide sociale. Sous l'effet combiné du krach boursier et de la conjoncture économique, qui devait plonger le monde industrialisé dans la Grande Dépression, ces recommandations poussèrent l'Ontario à créer, en 1930, le premier ministère provincial du Bien-être social du Canada.

À la fin de 1930, l'Ontario était en plein coeur de la Dépression. Certaines estimations évaluent le taux de chômage d'alors à plus de 17 %; un an plus tard à peine, ce chiffre était passé à 24 %. L'ampleur de la crise força le gouvernement fédéral à agir. Il adopta, en 1930, la Loi sur l'assistance aux chômeurs. Cette loi en était une d'urgence, que l'on ne croyait pas devoir garder en vigueur plus d'un an et dont le préambule déclarait que le chômage relevait avant tout des provinces et des municipalités; elle fut renouvelée tous les ans tant que dura la Dépression.

En juin 1932, le gouvernement de l'Ontario confiait au comité Campbell le mandat d'examiner l'administration de l'assistance directe. Ce comité recommanda, entre autres, de réoffrir l'assistance aux bénéficiaires célibataires en état de travailler, mais à la condition qu'ils soient prêts à travailler, d'uniformiser les taux municipaux d'assistance et d'adopter des normes minimales. Certaines des propositions plus précises du Comité furent jugées trop extrêmes; il n'en reste pas moins que son apport à l'évolution de l'aide sociale a été important, surtout lorsqu'il réclamait la création d'hospices, le lancement de projets spéciaux et, par-dessus tout, la reconnaissance du fait que les célibataires aptes au travail puissent mériter de recevoir de l'aide sociale.

En 1935, la Loi intitulée *Ontario Unemployment Relief Act* reçut la sanction royale. Cette loi enchâssait le principe de la responsabilité municipale en matière de bien-être public et précisait que chaque municipalité est tenue d'offrir une assistance aux chômeurs et aux personnes à leur charge. Elle permettait aussi à la province d'administrer plus efficacement l'assistance offerte par les municipalités. L'année de son adoption, les mesures d'assistance accaparaient la moitié du budget provincial, et la situation n'était guère plus reluisante ailleurs au pays.

Deux commissions fédérales, la Commission nationale de placement (1936-1938) et la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (1937-1940), réclamèrent alors qu'Ottawa joue un rôle beaucoup plus important dans l'élaboration des politiques concernant les chômeurs. En 1940, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique fut modifié pour confier au gouvernement fédéral les compétences constitutionnelles requises en matière d'assurance-chômage.

De 1914 à 1941, soit en l'espace d'une seule génération, les rôles respectifs des trois paliers de gouvernement dans le financement des programmes de l'aide sociale ont donc changé d'une manière fondamentale. La part du gouvernement fédéral dans ces

TRANSITIONS

dépenses a augmenté de 17 % à 36 % et celle des provinces est passée de 29 % à 42 % tandis que la quote-part des municipalités chutait de façon marquée de 54 % à 22 %.

Le fédéralisme coopératif : de 1945 à 1972

Les bouleversements économiques et sociaux résultant de la Grande Dépression et de la Deuxième Guerre mondiale ont relancé la réflexion sur le rôle qu'il convenait de confier à l'État dans le domaine de la sécurité du revenu. La confiance du public dans les politiques économiques du laisser-faire, les mêmes qui avaient laissé libre cours au déploiement des forces du marché, subissait les contrecoups du krach boursier et de la si longue période de chômage généralisé qui frappa par la suite tout le pays.

Par ailleurs, l'aptitude montrée par le gouvernement fédéral et les provinces à harnacher les compétences et les ressources du monde des affaires et de celui du travail dans le but de relever les défis reliés à l'effort de guerre (mettant ainsi fin, dans une large mesure, au chômage) donna à beaucoup l'espoir que, en jouant son rôle de chef de file, l'État puisse favoriser la stabilisation et la gestion de l'économie. L'inquiétude était grande chez les décideurs que la fin de la guerre n'annonce la reprise de la stagnation économique qui avait caractérisé la Dépression. Les théories économiques de John Maynard Keynes semblaient de plus en plus séduisantes.

Le postulat de l'économie keynésienne est que le pouvoir de dépenser de l'État peut servir, en conjonction avec le contrepoids représenté par la politique monétaire, à régulariser les cycles en dents de scie qui dévastaient les économies industrielles sous le régime du laisser-faire. La guerre avait permis de transformer l'économie grâce à des méthodes de planification centralisées telles que l'instauration d'une banque centrale, la réglementation des prix et des salaires, le contrôle des changes et le rationnement.

En 1943, le gouvernement publiait le rapport Marsh, qui contenait des recommandations exhaustives et très diverses visant à favoriser l'instauration d'un État-providence au Canada. Rédigé sur le modèle d'un autre rapport tout aussi exhaustif, le rapport Beveridge de Grande-Bretagne, le rapport Marsh contenait des recommandations, notamment celles portant sur un régime universel d'assurance hospitalisation et maladie, un régime de pension cotisable, une plus grande admissibilité à l'assurance-chômage et l'instauration d'allocations familiales, qui paraissaient d'une trop grande portée au gouvernement fédéral. Néanmoins, les propositions contenues dans le rapport Marsh devaient fortement influencer sur l'évolution du système canadien de sécurité du revenu au cours des 30 années qui suivirent.

En juillet 1945, le Canada adoptait son premier programme social de portée universelle, les allocations familiales. Offert à toutes les familles ayant des enfants à leur charge, ce programme visait à soulager la pauvreté qui sévissait dans beaucoup de familles nombreuses et à stimuler la demande pour éviter une autre récession. En 1951,

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

la Loi sur la sécurité de la vieillesse créait un deuxième programme social à portée universelle, qui offrait une pension mensuelle uniforme à tous ceux qui étaient âgés d'au moins 70 ans et qui résidaient au Canada depuis au moins 20 ans.

Les tentatives visant à amorcer une réforme de grande envergure des programmes de bien-être social en vigueur échouèrent dans l'immédiate après-guerre en raison des différends qui opposaient le gouvernement fédéral et les provinces à propos des modalités nécessaires à leur financement. Plutôt que d'adopter une méthode globale pour planifier toutes les modalités de sécurité du revenu, on choisit, au cours des années 1950, de mettre en place une série de mesures ponctuelles. C'est ainsi que l'on mit sur pied quatre programmes à frais partagés d'allocations conditionnelles, destinés à soutenir le revenu des bénéficiaires faisant partie de catégories précises. Ce sont la Loi sur l'assistance vieillesse (1951), la Loi sur les aveugles (1951), la Loi sur les allocations aux invalides (1954) et la Loi sur l'assistance-chômage (1956). L'ensemble des programmes d'allocations conditionnelles établis en vertu de ces lois devait définir le modèle des catégories d'admissibilité à l'aide sociale qui est encore en vigueur de nos jours.

La Loi de 1956 sur l'assistance chômage prévoyait, pour la première fois, que le gouvernement fédéral assumerait 50 % des crédits affectés par une province et ses municipalités à l'assistance financière des chômeurs nécessiteux qui ne tombaient sous le coup d'aucun autre programme sectoriel, notamment les allocations aux mères nécessiteuses (qui furent étendues au cours de cette période aux divorcées et aux mères célibataires).

Deux aspects de la Loi de 1956 sont particulièrement dignes de mention. Tout d'abord, elle fondait l'admissibilité aux prestations sur le besoin, évalué à l'aide de la méthode du déficit budgétaire; cette caractéristique fit espérer que l'on puisse établir le montant des prestations plus précisément en fonction des besoins de chacun. Ensuite, les dispositions régissant le partage des frais avec le gouvernement fédéral ne prévoyaient aucun plafond. En 1958, l'Ontario adoptait la Loi sur l'aide sociale générale pour profiter de cet élargissement du partage des frais accepté par le gouvernement fédéral. En dépit des incitations données par le gouvernement fédéral, le montant total des crédits d'aide sociale destinés aux chômeurs en état de travailler resta stable. Cette situation défavorable s'explique par la survivance de la notion de l'"admissibilité moindre" et par la volonté de minimiser le plus possible le soutien du revenu accordé à ce groupe.²¹

Au cours des années 1960, l'approche ponctuelle et sans coordination adoptée dans l'élaboration des programmes d'aide sociale apparut de plus en plus inadéquate. Le Régime d'assistance publique du Canada, établi en 1966, fonda tous les programmes sectoriels en vigueur à l'époque en un seul régime administré par les provinces, dont les conditions d'admissibilité étaient fondées sur le besoin. En outre, les allocations aux mères nécessiteuses et un petit nombre de services sociaux provinciaux pouvaient

TRANSITIONS

dorénavant profiter du partage des frais accepté par le gouvernement fédéral et être inclus dans le nouveau régime.

Les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada relatives au partage des frais laissaient aux provinces une grande latitude dans l'établissement des prestations et la définition des conditions d'admissibilité des bénéficiaires. Ottawa imposa cependant trois conditions au partage des frais : le montant des prestations devrait être établi en fonction d'une évaluation des besoins de chaque bénéficiaire; les provinces ne devraient imposer aucune exigence quant au lieu de résidence des bénéficiaires; et elles devraient mettre sur pied une procédure d'appel.

En 1967, l'Ontario adoptait la Loi sur les prestations familiales pour tirer parti des nouvelles occasions de partage des frais avec le gouvernement fédéral, ainsi que pour mieux coordonner la prestation des services d'aide sociale aux personnes ayant des besoins financiers à long terme : les aveugles, les handicapés, les personnes âgées et les femmes chefs de famille monoparentale ayant des enfants à leur charge. Le Régime d'assistance publique du Canada fut donc la cause de la plus importante refonte des lois ontariennes sur l'aide sociale dans l'histoire de la province et certains bénéficiaires virent alors leurs prestations augmenter de plus de 50 %.

Si l'on ajoute à ces mesures le lancement de l'assurance-maladie en 1968 et l'élargissement important de la protection assurée par l'assurance-chômage grâce aux réformes adoptées en 1972, on constate que les principaux éléments de l'État-providence envisagé par le rapport Marsh étaient désormais bien en place. Mais le Groupe de travail sénatorial sur la pauvreté devait quand même être en mesure, en 1971, de reprocher ouvertement aux divers programmes de sécurité du revenu de ne pas avoir réussi à réduire l'ampleur de la pauvreté et de la privation dans notre pays, et ce, en dépit d'une croissance économique soutenue durant plus d'une génération et des prétentions du Régime d'assistance publique du Canada à éliminer les causes de la pauvreté.

Repli et sobriété : de 1975 à 1984

La décennie des années 1970 a commencé par une réforme de l'assurance-chômage, une amélioration des pensions de vieillesse, ainsi qu'une réforme fiscale prévoyant l'indexation complète des taux d'imposition marginaux et la mise en place de crédits d'impôt au titre de la taxe sur la vente et de l'impôt foncier en Ontario. La Société du logement de l'Ontario menait à terme un programme de construction qui s'était étalé sur 11 ans et dans le cadre duquel elle avait acheté ou fait construire plus de 85 000 logements à loyer abordable dans toute la province.

Vains ont été les efforts visant à étendre et à améliorer les programmes de sécurité du revenu au moyen d'ententes fédérales-provinciales, comme l'ont prouvé d'abord la Charte de Victoria, mort-née en 1971, puis le document de travail sur la sécurité sociale

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

(1973). Après l'échec de la tentative de réforme concertée de la sécurité du revenu menée à Victoria, échec dû, en grande partie, à la réticence des provinces à voir Ottawa garder ses compétences en matière d'assurance-chômage et de pension de vieillesse, plusieurs rondes de consultations ont donné naissance au document de travail et à ses recommandations, connu le plus généralement sous le titre de Livre orange. Ces propositions, qui constituaient la dernière tentative véritable d'intégration de tous les éléments du système de sécurité du revenu, prévoyaient les percées audacieuses suivantes : l'instauration d'un programme de soutien du revenu, assez semblable aux programmes actuels d'aide sociale alors en vigueur, mais offrant davantage d'encouragements à ceux qui voulaient se procurer un revenu supplémentaire; l'instauration d'un programme de supplément de revenu destiné aux familles de la catégorie des faibles salariés comptant des enfants à leur charge, ainsi qu'aux personnes seules et aux couples sans enfant âgés de plus de 55 ans; et la multiplication des services sociaux préventifs susceptibles d'être admissibles au partage des frais avec le gouvernement fédéral.

En 1976, soit à l'apogée du débat sur ces propositions, la conjoncture économique avait changé radicalement. L'embargo pétrolier de 1973 avait produit une crise de l'énergie et l'inflation atteignait des sommets records; tant au sein du gouvernement fédéral que du gouvernement provincial, l'ordre du jour était à la restriction des dépenses. En Ontario, de 1969 à 1975, une série de comités et de groupes de travail, dont les travaux furent couronnés par le rapport Henderson, se prononcèrent en faveur de la prudence fiscale et firent souvent une grande place à la réduction des dépenses sociales et à la restriction des prestations à ceux qui en avaient le plus besoin. L'émergence d'un tel climat de prudence fiscale fit échouer cette dernière tentative de mener à bien une réforme complète du système canadien de sécurité du revenu.

Sous l'impulsion du rapport Henderson (1975), l'Ontario adopta, au cours de la plus grande partie de la décennie suivante, une politique coordonnée visant à restreindre l'augmentation des crédits affectés aux services sociaux et à diminuer le rôle de l'État dans la prestation de ces services. Les rares modifications des lois et des règlements régissant les programmes en vigueur adoptées au cours de cette période visaient, le plus souvent, à durcir les critères d'admissibilité ou à réduire les prestations offertes à des groupes particuliers. Ainsi, en Ontario, le montant moyen des prestations mensuelles accordées à toutes les catégories de bénéficiaires de l'aide sociale chuta de manière marquée entre 1975 et 1981. Ce n'est que depuis 1986 que ce montant a commencé à se rapprocher de ce qu'il était au milieu des années 1970.

On s'entend généralement sur le besoin de réformer en profondeur les programmes actuels d'aide sociale de l'Ontario. Ce survol rapide de l'histoire donne quelques lueurs d'espoir quant à la possibilité de mener à bien cette réforme. Au cours des ans, les paliers supérieurs de gouvernement ont peu à peu pris la responsabilité des programmes

TRANSITIONS

de sécurité du revenu. À l'heure actuelle, le Canada dispose d'un réseau de régimes universels et cotisables de retraite et d'assurance qui minimise le risque que la plupart des ménages aient à dépendre de programmes de soutien du revenu dont les critères d'admissibilité seraient fondés sur les ressources.

Le passage de la politique du résidualisme, selon laquelle on fait de l'aide sociale un programme de dernier recours, à celle du globalisme s'est accompagné de la multiplication des catégories admissibles à l'aide sociale. Il existe, de nos jours, 22 de ces catégories; elles représentent pratiquement tous les résidents de l'Ontario et confirment la légitimité des besoins de ceux qui sont inadmissibles aux programmes universels ou cotisables. Toutefois, la complexité des règles que doivent respecter ces diverses catégories est un reliquat de l'évolution du système, qui, jusqu'à présent, a toujours cherché à établir une hiérarchie du mérite.

Crédits affectés aux programmes de sécurité du revenu

Dans le cadre général du système de sécurité du revenu, l'aide sociale est le principal programme visant explicitement les personnes nécessiteuses. En fait, l'aide sociale est habituellement le dernier filet de sécurité capable de protéger de la privation et de l'exclusion ceux qui ne peuvent obtenir de fonds adéquats des autres programmes plus importants. Ainsi, avant 1974, les prestations de Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti étaient insuffisantes; de nombreuses personnes âgées devaient donc dépendre de l'aide sociale pour arrondir leur revenu. Les améliorations apportées depuis aux pensions de vieillesse ont pratiquement éliminé, pour les personnes âgées, l'obligation d'avoir recours à l'aide sociale.

Bien que d'autres programmes prévoient des prestations minimales, aucun autre régime de sécurité du revenu n'assure que le revenu de ses bénéficiaires ne tombe au-dessous d'un "plancher" approprié. Les programmes dont les prestations sont déterminées par des cotisations ou des gains antérieurs ne prévoient pas de seuil minimal. Ainsi, la Commission d'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada assurent des prestations liées aux cotisations versées durant la vie active. D'autres programmes, tels que celui géré par la Commission des accidents du travail, assurent le remplacement des gains perdus par ceux qui deviennent handicapés à la suite d'une blessure subie au travail. Comme aucun de ces programmes ne vise à assurer un revenu minimal, nombre de leurs bénéficiaires continuent de dépendre de l'aide sociale.

Aux difficultés résultant du niveau insuffisant de soutien offert par ces programmes vient s'ajouter le fait qu'ils sont cotisables. Ils profitent donc surtout aux employés à plein temps dont les antécédents professionnels font preuve d'une certaine continuité. Ceux qui risquent le plus de dépendre de l'aide sociale sont précisément ceux qui sont

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

le moins en mesure d'obtenir des prestations adéquates de ces programmes. Nous voulons parler des travailleurs à temps partiel qui gagnent des salaires peu élevés et ceux dont les antécédents professionnels font preuve d'instabilité. De plus, ces programmes n'offrent aucun des avantages en nature, tels que la gratuité de la participation au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario, des médicaments vendus sur ordonnance et des traitements dentaires, auxquels ont droit les bénéficiaires de l'aide sociale. Ce déséquilibre rend parfois très attrayante l'option de demander de l'aide sociale. Par conséquent, des milliers de bénéficiaires de l'assurance-chômage, du Régime de pensions du Canada et de rentes touchées en vertu de la Loi sur les accidents du travail reçoivent aussi de l'aide sociale. Ainsi, à lui seul, le programme des prestations familiales profite à plus de 15 000 bénéficiaires du Régime de pensions du Canada. Enfin, parce qu'il n'existe aucune pension de retraite en faveur des ménagères et des autres personnes n'ayant aucune place dans l'économie du travail rémunéré, de nombreux groupes, en particulier les femmes, ne peuvent assurer leur survie qu'au moyen de l'aide sociale.

Il est essentiel de comprendre que l'aide sociale joue un rôle relativement passif en matière de sécurité du revenu. Elle n'entre en jeu que lorsque les autres programmes ont établi le taux de leurs prestations en fonction de leurs propres buts et objectifs, et ce, pour combler les lacunes et les insuffisances de ces prestations et verser la différence qui les sépare de ses propres normes minimales. Il s'ensuit donc que tout effort visant à réduire réellement le taux de croissance du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale dépend, en partie, de l'adoption de normes et de critères de suffisance différents par les programmes qui versent, les premiers, des prestations à ces bénéficiaires.

Par ailleurs, toute tentative de restreindre l'accès aux autres programmes aurait l'effet immédiat et prévisible d'augmenter encore davantage le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale. Ainsi, le durcissement des critères d'admissibilité à l'assurance-chômage à la fin des années 1970 a, sans aucun doute, été un des facteurs de l'augmentation du nombre des personnes aptes au travail et bénéficiaires de l'aide sociale durant les années 1980, particulièrement dans la catégorie des moins de 25 ans.

Pour illustrer cette affirmation, il nous suffira d'examiner les plus récentes propositions de réforme de l'assurance-chômage mises au point par la commission Forget. Dans son rapport de 1986, cette commission résume l'effet probable de ses recommandations sur le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale en ces termes :

On prévoit que le nombre des requérants recevant moins de 100 \$ par semaine (de l'assurance-chômage) triplera. Comme 10 % des personnes épuisant leur droit à l'assurance-chômage se tournent vers l'aide sociale, le nombre des bénéficiaires de cette dernière pourrait augmenter d'environ 150 000 personnes, soit 9 %. Cette augmentation augmenterait les frais reliés à l'aide sociale à l'échelle nationale d'environ 486 millions de dollars.²²

La commission ajoute que l'adoption de ses recommandations obligerait probable-

TRANSITIONS

ment les provinces à augmenter les crédits affectés à l'aide sociale d'environ 5 % par année, en moyenne, au cours d'une période d'au moins 5 ans.

Coût de l'aide sociale pour le gouvernement fédéral et pour la province

Au cours des années 1980, le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale en Ontario a fortement augmenté : il est passé de moins de 190 000 personnes en 1980 à plus de 280 000 personnes en 1987. Il n'est pas surprenant qu'une telle croissance ait entraîné une augmentation des frais du programme. Comme le montre le tableau 9, le total des crédits affectés à l'aide sociale a plus que doublé entre l'exercice 1980-1981 et l'exercice 1986-1987, soit de 777 millions à près de 1,73 milliard de dollars. Mais la plus grande partie de cette augmentation résulte à la fois de la croissance du nombre des bénéficiaires et de l'augmentation du coût de la vie; la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale n'ont connu qu'une augmentation modeste des prestations mensuelles qu'ils touchent.

Le tableau 9 illustre aussi l'évolution des frais reliés à l'administration des programmes. Les frais d'administration de l'aide sociale générale ont toujours été plusieurs fois supérieurs à ceux des prestations familiales en raison des charges de travail moins lourdes de ses travailleurs et d'un taux de roulement beaucoup plus élevé de ses bénéficiaires. Dans l'ensemble, les frais d'administration de ces deux programmes en 1986-1987 ne représentaient que 7,5 % des crédits totaux qui leur étaient affectés alors qu'ils s'élevaient à 9,1 % 10 ans plus tôt.

Bien que l'aide sociale soit le dernier recours et le filet de sécurité de tout le système de sécurité du revenu, elle est loin d'être le programme le plus coûteux. Durant l'exercice 1986-1987, on évaluait le coût des programmes canadiens de sécurité du revenu à plus de 58 milliards de dollars, montant dont l'aide sociale représentait 5,4 milliards, soit un peu plus de 9 %. Les deux programmes les plus coûteux, celui des pensions de vieillesse et celui de l'assurance-chômage, représentaient, ensemble, un peu moins de 55 % des crédits totaux affectés à la sécurité du revenu.²³ Dans le contexte global de l'économie canadienne, les crédits affectés à l'aide sociale ne représentaient que 1,2 % du produit national brut canadien en 1986, en dépit de l'augmentation du nombre des bénéficiaires aptes au travail partout au Canada à la suite de la récession de 1982-1984. Pourtant, ce programme assure, en tout temps, le soutien du revenu de 7 % à 8 % des Canadiens.

En revanche, dans le cadre de son examen des programmes du gouvernement fédéral, le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes a découvert pas moins de 218 programmes différents qui, moyennant un coût total de 16,4 milliards de dollars en 1984-1985, offraient divers encouragements au secteur privé. Le Groupe critiquait cette myriade d'intéressements et d'octrois, qu'il trouvait trop coûteuse, mal conçue en termes de clientèle cible et pleine de dédoublements et d'empiétements. Ces pro-

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Tableau 9. Coût de l'aide sociale, 1976-1977/1986-1987

	Prestations touchées par les bénéficiaires		Frais d'administration		Total	
	\$	%	\$	%	\$	%
PRESTATIONS FAMILIALES						
1976/77	345	94,0	22	6,0	367	100
1977/78	385	94,3	23	5,7	408	100
1978/79	395	93,7	27	6,3	422	100
1979/80	405	95,2	21	4,8	426	100
1980/81	459	95,3	23	4,7	482	100
1981/82	531	95,2	27	4,8	558	100
1982/83	614	95,0	32	5,0	646	100
1983/84	715	95,5	33	4,5	748	100
1984/85	814	95,8	35	4,2	849	100
1985/86	897	95,9	38	4,1	935	100
1986/87	985	95,8	43	4,2	1 028	100
AIDE SOCIALE GÉNÉRALE						
1976/77	151	84,6	27	15,4	178	100
1977/78	171	84,8	31	15,2	202	100
1978/79	198	85,4	34	14,6	232	100
1979/80	219	86,1	35	13,9	254	100
1980/81	256	86,5	40	13,5	296	100
1981/82	283	86,5	44	13,5	327	100
1982/83	394	87,3	57	12,7	451	100
1983/84	474	87,6	67	12,4	541	100
1984/85	497	87,0	75	13,0	572	100
1985/86	539	87,0	81	13,0	620	100
1986/87	614	87,6	87	12,4	701	100
TOTAL						
1976/77	496	90,9	49	9,1	545	100
1977/78	556	91,1	54	8,9	610	100
1978/79	594	90,8	60	9,2	654	100
1979/80	624	91,8	56	8,2	680	100
1980/81	715	91,9	63	8,1	778	100
1981/82	814	92,0	71	8,0	885	100
1982/83	1 008	91,8	90	8,2	1 098	100
1983/84	1 189	92,2	101	7,8	1 290	100
1984/85	1 312	92,3	110	7,7	1 422	100
1985/86	1 436	92,4	119	7,6	1 555	100
1986/87	1 599	92,5	130	7,5	1 729	100

Le coût indiqué comprend la part des municipalités dans les crédits affectés à l'aide sociale générale. Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

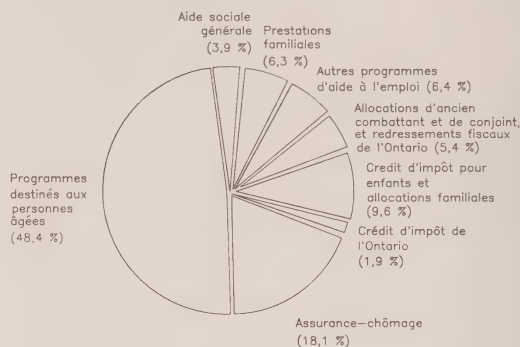
grammes, qui requièrent les services de plus de 68 000 fonctionnaires, accaparent un peu plus de 4 % du produit national brut, soit plus de trois fois les frais associés à l'aide sociale.

TRANSITIONS

Illustration 12. Dépenses sociales en Ontario, 1985-1986

Somme des crédits affectés à tous les programmes sociaux par le gouvernement fédéral, à l'aide sociale et aux programmes fiscaux par l'Ontario et à l'aide sociale générale par les municipalités. Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

DÉPENSES TOTALES : 14 160 000 000 \$



L'illustration 12 présente les divers programmes de sécurité du revenu dont bénéficient les résidents de l'Ontario. Ce tableau indique que la part de l'aide sociale dans les crédits totaux affectés à la sécurité du revenu est la même en Ontario qu'à l'échelle nationale. En 1985-1986, l'aide sociale représentait un peu plus de 10 % des dépenses totales dans ce domaine, qui s'élevaient à près de 14,2 milliards de dollars. Le soutien du revenu des personnes âgées au moyen du Supplément de revenu garanti, de la Sécurité de la vieillesse, du Régime de revenu annuel garanti pour les personnes âgées et du Régime de pensions du Canada absorbait plus de 48 % de ces crédits tandis que l'assurance-chômage n'en recevait qu'environ 18 %; les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants, quant à eux, équivalaient à un peu moins de 10 % de ce total.

Les frais reliés à l'aide sociale en Ontario représentent environ la moitié du budget du ministère des Services sociaux et communautaires, soit seulement 4 ou 5 % du budget total de la province, moins du sixième des crédits affectés aux soins de santé et moins du tiers de ceux affectés au système d'éducation. L'aide sociale absorbe moins de 1 % du produit intérieur brut de la province. Tant au Canada qu'en Ontario, donc, le budget de l'aide sociale est un élément relativement mineur de l'ensemble du système de sécurité du revenu.

Si l'on compare ces données à celles, peu nombreuses, dont on dispose sur les autres pays, il semble que notre fiche soit, en ce domaine, fort moyenne. Depuis 1960, le Canada s'est laissé dépasser par de nombreux pays industriels développés en ce qui concerne la proportion de son produit national brut qu'il consacre aux dépenses sociales.²⁴ Selon les chiffres de 1981 de l'OCDE, dont fait état le tableau 10, la part du PIB canadien consacrée aux programmes sociaux était de 21,5 %, alors qu'elle était, en moyenne, de

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Tableau 10. Dépenses sociales dans les pays de l'OCDE, 1981

	Pourcentage du PIB affecté aux dépenses sociales
PAYS	
Belgique	37,6 ^a
Pays-Bas	36,1
Suède	33,4
Danemark	33,3 ^b
Allemagne	31,5
France	29,5
Italie	29,1
Irlande	28,4
Autriche	27,7
Norvège	27,1
Finlande	25,9
Royaume-Uni	23,7
Canada	21,5
États-Unis	20,8
Nouvelle-Zélande	19,6
Australie	18,8
Japon	17,5
Suisse	14,9 ^b
Grèce	13,4 ^a

^a 1980

^b 1979

Source : Organisation de coopération et de développement économiques. *Dépenses sociales : 1960-1990* (OCDE, Paris, 1985).

24,8 % chez les Sept Grands et de 25,6 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Fait à remarquer, cinq pays, soit la Belgique, le Danemark, l'Allemagne de l'Ouest, les Pays-Bas et la Suède, consacraient à leurs programmes sociaux plus de 31 % de leur PIB.

Bien que des dépenses sociales plus élevées ne soient pas obligatoirement garantes d'une augmentation de la productivité et d'une hausse du PIB, il n'est pas non plus évident que l'augmentation de ces dépenses nuise à la performance économique globale d'un pays. L'histoire de plusieurs autres pays développés, notamment certains des plus prospères selon le critère du revenu moyen par habitant, laisse croire que des dépenses élevées dans le domaine social peuvent être tout à fait compatibles avec d'autres objectifs économiques.

Le niveau des dépenses sociales au Canada est l'un des éléments soulevés dans le débat qui se mène actuellement à propos de l'Accord de libre-échange que le Canada et les États-Unis se proposent de signer. Le Comité est bien conscient de l'importance primordiale de la question du libre-échange pour l'avenir de l'Ontario et du Canada,

TRANSITIONS

mais nous ne croyons pas avoir le mandat de nous prononcer sur cette question. Nous n'avons eu ni le temps ni l'autorité de peser les arguments mis de l'avant par les deux parties à ce débat.

Nous accueillerions avec grâce et soutiendrions sans réserve tout accord de libre-échange qui créerait de nouvelles possibilités d'emplois susceptibles de permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale de devenir autonomes. Nous aurions, par contre, de grandes réserves face à tout accord qui empêcherait notre province ou notre pays d'adopter les mesures de réforme que nous proposons dans le présent rapport. Et nous nous opposerions à tout accord qui mettrait en danger la conception et la mise en oeuvre de programmes sociaux conformes aux besoins et aux traditions des Canadiens.

Réforme de la sécurité du revenu

La décision de constituer le Comité d'examen de l'aide sociale et de le charger de recommander des modifications de la structure et du fonctionnement des programmes d'aide sociale ontariens s'inscrit dans un mouvement plus vaste qui, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde, vise à reconnaître la nécessité de réformer la sécurité du revenu.

Tentatives de réforme au Canada

Facteur décisif dans l'échec de la réforme de la sécurité du revenu entreprise par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au cours des années 1970, le rapport québécois Castonguay-Nepveu, publié en 1971, soulevait de nombreuses questions qui ont fait l'objet de réformes ultérieures de la sécurité du revenu dans notre pays. Ce rapport proposait l'instauration d'un système intégré et global de sécurité sociale à l'échelle des provinces et recommandait que les domaines où s'exerçait concurremment la responsabilité fédérale et provinciale, c'est-à-dire, notamment, les allocations familiales et à la jeunesse, la formation professionnelle, les rentes de retraite et l'assurance-chômage, relèvent entièrement et exclusivement de la compétence des provinces. Ce rapport reconnaissait la nécessité d'intégrer dans un seul système les politiques en matière de soutien du revenu, de régimes de retraite cotisables, d'avantages accordés au titre des enfants, de recyclage, de formation professionnelle et de création d'emplois, chacun de ces éléments venant renforcer les autres. Les propositions contenues dans l'Accord du Lac Meech offrent peut-être la possibilité, pour la première fois, de créer un tel système intégré à l'échelle provinciale.

Le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, publié par le Québec en 1986, s'appuie sur les recommandations du rapport Castonguay-Nepveu pour prouver le manque d'harmonie total qui existe entre le régime fiscal et les programmes de transfert. Ce document fait remarquer que le système actuel n'est, pour la plupart des bénéficiaires

L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

de l'aide sociale aptes au travail, qu'un piège complexe qui les décourage fortement de chercher du travail parce que le taux d'imposition des gains d'un travail même à temps partiel est trop élevé. Il propose, de façon convaincante, des réformes dans trois domaines : la réduction du taux effectif d'imposition des personnes à faible revenu, l'offre d'encouragements financiers à ces personnes pour qu'elles cherchent et conservent un emploi; et l'exigence que les bénéficiaires de l'aide sociale se trouvent un emploi tout en leur fournissant des occasions et des encouragements réels pour ce faire.

Le rapport du Groupe de travail sur l'aide sociale du Manitoba, connu généralement sous le nom de rapport Ryant, a été publié en 1983. Ce rapport ambitieux remet en question les valeurs qui ont inspiré la plupart des méthodes utilisées jusque-là pour offrir les services d'aide sociale aux personnes nécessiteuses. Il propose d'asseoir le système sur de nouveaux principes et réclame que l'on en élimine complètement les effets des mesures punitives. Il souligne aussi l'importance de lier plus explicitement les programmes de soutien du revenu à un grand éventail de services dans les domaines de l'éducation, de la réadaptation et de l'épanouissement personnel, services essentiels à toute victoire sur l'exclusion sociale. Enfin, il propose de réduire ou d'éliminer les mécanismes, tels que les mesures dissuasives en matière d'emploi, qui nuisent aux efforts faits par les bénéficiaires pour devenir plus autonomes.

Quatre rapports du gouvernement fédéral ont traité des questions reliées au soutien du revenu des bénéficiaires de l'aide sociale. Le Groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux (qui a soumis son rapport en 1981), chargé surtout d'étudier le financement des programmes de soins de santé et d'éducation postsecondaire en vigueur, tout comme le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (qui a soumis son rapport en 1985), chargé d'étudier le Régime d'assistance publique du Canada, ont conclu que ce régime était en gros un bon programme et qu'il devrait être conservé.

Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes a fait remarquer que le Régime d'assistance publique du Canada était un programme économique et que les crédits consacrés aux prestations et à l'administration de l'aide sociale étaient raisonnables et ne devaient pas être diminués. En revanche, ce groupe s'est senti dans l'obligation de critiquer l'incapacité du Régime à faire des progrès importants dans l'élimination de la pauvreté et sa difficulté à encourager les bénéficiaires de l'aide sociale à chercher et à conserver un emploi. Il recommandait donc de rendre le système plus souple pour lui permettre de se livrer plus facilement à des essais et de mettre en oeuvre des mesures innovatrices, particulièrement dans le domaine de l'encouragement au travail.

Les rapports de deux commissions d'enquête nommées par le gouvernement fédéral, la commission Macdonald sur l'économie canadienne (1984) et la commission Forget sur l'assurance-chômage (1986), ont mis en lumière les rôles respectifs des divers intervenants dans le système de sécurité du revenu et ont attiré l'attention de la popu-

TRANSITIONS

lation sur les besoins des faibles salariés. Les deux rapports contiennent des propositions précises visant à augmenter le revenu de ces ménages.

Tentatives de réforme à l'extérieur du Canada

Depuis 1980, les États-Unis se sont de nouveau penchés sur des propositions de réforme de leur système d'aide sociale. Les premières tentatives de l'administration Reagan, en particulier les lois intitulées *Omnibus Budget Reconciliation Act* et *Job Training Partnership Act*, visaient à débarrasser les listes d'aide sociale des marginaux aptes au travail. Le résultat de ces programmes a été d'augmenter la proportion des cas d'aide sociale représentés par les bénéficiaires faisant preuve d'une dépendance à long terme.²⁵

Comme le montrent des mesures plus récentes, les États-Unis semblent s'être rendus au fait que toute stratégie visant à réduire de façon marquée les frais de l'aide sociale doit se donner comme priorité de trouver les moyens d'encourager les bénéficiaires à long terme à se passer de cette béquille. Le Sénat a proposé un programme intitulé *Jobs for Employable Dependent Individuals*, axé sur ceux qui reçoivent de l'aide sociale depuis au moins deux ans et sur ceux qui n'ont pas terminé l'école secondaire. Un autre, élaboré quant à lui par l'Association nationale des gouverneurs, s'adresse aux mères bénéficiaires de l'aide sociale qui, selon l'expérience antérieure, présentent le plus de risques de dépendre longtemps de l'aide sociale.

À la fin de 1986, un groupe de travail du gouverneur de l'État de New York sur la pauvreté et le bien-être social a publié un rapport au titre provocateur : *A New Social Contract : Rethinking The Nature and Purpose of Public Assistance*. Entre autres constatations importantes, et à l'instar de rapports canadiens récents, ce document souligne les liens étroits qui unissent la réforme de l'aide sociale et les stratégies de plus grande envergure en matière d'éducation, de recyclage et d'évolution économique globale. Il met en lumière la diversité des facteurs qui peuvent faire naître le besoin d'avoir recours à l'aide sociale et recommande d'adopter une nouvelle attitude qui reconnaisse les responsabilités mutuelles des particuliers et de la société. Il recommande toute une gamme de politiques nécessaires à l'instauration des conditions susceptibles de permettre à tous d'être autonomes.

La Grande-Bretagne et l'Australie se sont, elles aussi, lancées dans un examen en profondeur de leur système de sécurité du revenu. En Grande-Bretagne, le Livre vert de 1985 sur la réforme de la sécurité sociale traitait des problèmes vécus dans le système actuel, notamment sa complexité inutile, son incapacité à profiter à ceux qui ont le plus besoin d'aide et la qualité insuffisante de ses services. Dans le cas de l'Australie, de nombreux documents de travail, soumis dans le cadre d'un examen global du système de sécurité sociale lancé en 1985, ont soulevé un grand nombre des problèmes mis en lumière dans des sections précédentes du présent chapitre.

UNE VISION DE L'AVENIR

Le Comité a pris conscience du défi qui l'attendait bien avant la conclusion de ses séances publiques. Dans son état actuel, le système d'aide sociale présente des lacunes dont la nature et la portée ont, selon ce qui nous a été décrit de vive voix et par écrit, de telles ramifications qu'un simple rafistolage n'aurait évidemment qu'un effet limité. Seule une restructuration fondamentale de l'ensemble de l'aide sociale pourrait résoudre les problèmes que l'on nous a exposés.

Cette constatation nous a forcés à nous pencher sur l'avenir pour essayer de concevoir la forme et le fonctionnement d'un système "idéal" d'aide sociale. Nous avons ensuite passé ces idées au filtre de la réalité, afin de donner à nos propositions une assise pragmatique. Finalement, nous avons beaucoup réfléchi au chemin à parcourir, surtout à la nécessité de recommander des modifications immédiates et à court terme du système actuel, qui soient réalistes, constructives et compatibles avec l'avenir que nous envisageons.

Cet exercice a eu une influence énorme sur la formulation des recommandations à court et à moyen terme qui constituent le gros du présent rapport. Nous n'avons toutefois pas l'intention, ici, de prédire l'avenir; nous n'avons pas essayé non plus de préciser en détail les caractéristiques du futur système d'aide sociale et de maintien du revenu. Le présent chapitre vise plutôt à tracer les grandes orientations qui, selon nous, favoriseront à longue échéance l'émergence d'une méthode plus humaine et plus efficace d'apporter notre aide à ceux qui en ont besoin.

En plus de permettre aux lecteurs de mieux comprendre le contexte dans lequel s'inscrit chacune de nos recommandations à courte échéance, cette description servira également d'autres fins. Elle devrait permettre de mieux comprendre l'objectif général et les principes opérationnels énoncés au chapitre 1 : elle représente, en effet, l'ébauche du système qui pourrait naître de la mise en oeuvre de ces principes. Cette vision de l'avenir sera également le phare sur lequel les décideurs et les planificateurs pourront s'orienter quand ils commenceront à mettre en pratique les recommandations de notre rapport. Elle servira aussi de repère lors de la mesure et de l'évaluation des résultats des

TRANSITIONS

changements effectués. Finalement, et il s'agit peut-être là du point le plus important, la vision que nous décrivons ici mettra en évidence le fait que l'aide sociale peut se présenter sous un jour très différent du système que nous connaissons aujourd'hui.

Le nouvel ordre : aider d'une façon différente

Il ressort clairement des données présentées aux chapitres 1 et 2 que la façon dont nous venons maintenant en aide à ceux qui sont dans le besoin n'est à l'avantage ni des pauvres, ni de l'ensemble de la société. La pauvreté existe encore, et l'on trouve de plus en plus de personnes sans abri ou mal nourries. Beaucoup de bénéficiaires de l'aide sociale se sentent humiliés et manquent de confiance en eux-mêmes. Ils ont souvent l'impression d'être, malgré eux, pris au piège de l'aide sociale en raison de la perte financière qui résulterait de leur abandon du système.

Le système de soutien social qui émerge de notre vision de l'avenir n'est ni plus ni moins étendu que celui d'aujourd'hui, mais son fonctionnement est très différent. Au lieu d'être un filet de sécurité qui emprisonne les gens, le système de l'avenir devra plutôt servir de tremplin en amortissant les chutes et en redonnant un élan aux personnes qui font appel à lui.

Lorsque nous aurons atteint les buts énoncés au chapitre 1, l'aide sociale, en particulier, ne ressemblera guère au système que nous connaissons aujourd'hui. La différence la plus évidente sera peut-être la diminution importante du nombre de ses bénéficiaires, puisque d'autres programmes répondront aux besoins financiers des personnes dans le besoin.

Nous envisageons un système radicalement nouveau dans le cas des handicapés, afin qu'aucun n'ait jamais plus à relever de l'aide sociale. Nous visons également la mise au point d'un nouvel avantage au titre des enfants grâce auquel les enfants ne dépendraient plus de l'aide sociale et, à longue échéance, n'auraient plus à craindre la pauvreté.

Nous recommandons aussi l'instauration d'un nouveau programme visant à augmenter le revenu des travailleurs dont le revenu est insuffisant. Ce programme favorisera le nivellement des écarts entre ceux qui reçoivent l'aide sociale et ceux qui ont un emploi. Il découragera aussi les gens de quitter leur emploi pour recevoir de l'aide sociale.

Enfin, nous envisageons des changements accessoires dans tout un éventail de domaines : l'amélioration des programmes de santé et d'éducation, par exemple, afin de prévenir le besoin d'avoir recours à l'aide sociale avant même qu'il ne surgisse; la multiplication des projets de logements à loyer abordable à l'intention des personnes dont les revenus sont bas; enfin, une meilleure exécution des ordonnances alimentaires au titre des enfants.

UNE VISION DE L'AVENIR

Les descriptions que nous présentons dans les pages suivantes devraient se voir plutôt comme des possibilités que comme des plans arrêtés. Même lorsque nous offrons des valeurs précises en dollars ou en pourcentages, elles ne sont pas définitives. Elles nous servent simplement à illustrer le modèle qui, selon nous, devrait pouvoir se réaliser. Au fur et à mesure de son évolution, chaque programme se modifiera pour être peut-être, en fin de compte, très différent de ce que nous suggérons ici.

C'est pourquoi nous n'accompagnons pas l'expression de notre vision d'un échéancier précis. Cependant, nous ne pensons pas qu'il faille attendre indéfiniment pour mettre au moins quelques-unes de nos recommandations en pratique, bien au contraire; certaines pourraient être mises en application presque immédiatement. Au chapitre 11, nous suggérerons donc l'ordre à suivre pour nous rapprocher, logiquement et graduellement, d'un avenir meilleur.

Nous allons tout d'abord décrire les changements que nous envisageons dans les domaines connexes à l'aide sociale. Nous passerons ensuite à une description plus détaillée du nouveau programme de maintien du revenu que nous envisageons : un régime de revenu d'invalidité, un avantage au titre des enfants et un supplément du revenu. Pour conclure, nous tracerons les grandes lignes du système d'aide sociale de l'avenir.

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'AVENIR

Les politiques économique et sociale se rapprochent et s'imbriquent de plus en plus. Dans une récente étude menée pour l'Institut C.D. Howe, Thomas Courchene, ancien président du Conseil économique de l'Ontario, écrit :

La politique sociale doit s'intégrer davantage à l'ensemble de la politique économique. En effet, de bien des points de vue, la politique sociale fait partie de la stratégie économique globale d'un pays. En outre, ce rapport se vit dans les deux sens : les initiatives prises sur le plan économique doivent tenir compte de la politique sociale.¹

À l'avenir, le gouvernement devra automatiquement identifier les conséquences éventuelles, sur le plan social, de toute initiative économique qu'il considère et, de même, identifier les conséquences économiques des mesures prises dans le cadre de sa politique sociale.

Les orientations que nous avons élaborées au profit du système d'aide sociale de l'avenir supposent certains changements dans des domaines qui ne ressortent pas au ministère des Services sociaux et communautaires de la province. Dans les sections qui suivent, nous identifierons les initiatives complémentaires qui s'avéreront nécessaires en matière d'emploi, d'éducation et de formation, de fiscalité, de santé et de logement.

TRANSITIONS

L'emploi et le marché du travail

Comme nous l'avons déclaré au chapitre 1, le nouveau système d'aide sociale devrait se fixer comme objectif fondamental d'assurer à chaque bénéficiaire la possibilité de contribuer pleinement à la vie de sa collectivité. Le travail est l'un des moyens les plus importants d'atteindre ce but. C'est pourquoi l'emploi est un élément décisif dans le processus de transition entre la dépendance à l'égard de l'aide sociale et l'intégration autonome au sein de la collectivité.

En plus de permettre à chacun de devenir autonome, le travail a d'autres fonctions. Le Comité est convaincu qu'il est encore le meilleur instrument de sécurité du revenu. De plus, un emploi confère à son titulaire un sens d'amour-propre, d'appartenance et de contribution à la collectivité, et d'épanouissement affectif et psychologique.

Nous considérons comme essentielle l'élaboration de politiques économiques et sociales qui :

- accroissent le nombre des possibilités de trouver un emploi gratifiant, sûr et rémunéré équitablement;
- assurent un accès juste et égal à l'ensemble des possibilités d'emploi; et
- gardent les gens au travail en leur permettant de mieux s'acquitter de leurs obligations familiales.

Création d'emplois

Si le travail est l'un des facteurs qui favorisent l'autonomie, il s'ensuit que la mesure dans laquelle nous réussirons à aider les bénéficiaires à atteindre ce but sera fonction, en partie, du nombre des emplois offerts. Il est évident que l'autonomie continuera de n'être qu'un mirage pour de nombreux bénéficiaires si le taux de chômage demeure aussi élevé qu'il l'a été durant presque toute la dernière décennie.

Le Comité rejette la notion selon laquelle on ne peut ni éviter ni résoudre le problème représenté par un taux de chômage élevé. Il a été suffisamment bien prouvé qu'il est possible de réduire le chômage si l'on en fait une priorité politique et sociale. Il ne fait aucun doute, selon nous, que les obstacles à la création d'emplois sont tout autant politiques qu'économiques.

Au cours des audiences, on nous a mentionné un certain nombre d'initiatives qui pourraient créer de nouvelles possibilités d'emploi. Parmi elles, citons de nouveaux projets de création d'emplois, des dispositions plus souples en matière de partage des emplois et la mise sur pied de solutions de rechange à l'emploi. La création d'emplois est un facteur si crucial de notre objectif global, à savoir favoriser l'autonomie des bénéficiaires et leur participation active à la collectivité, que la mise en oeuvre de méthodes nouvelles ne peut plus attendre. Il faut commencer dès maintenant. C'est

UNE VISION DE L'AVENIR

pourquoi nous décrivons, au chapitre 6, quelques propositions prometteuses à cet égard.

Historiquement, le Canada se classe parmi les premiers pays occidentaux industrialisés en matière de création d'emplois. Le Comité croit que nous devons nous efforcer de maintenir et d'améliorer cette fiche à l'avenir. Il faudra pour cela exercer une volonté politique ferme. Il faudra aussi adopter une attitude nouvelle. La création d'emplois doit être une obligation mutuelle que partagent tous les principaux intervenants économiques. Les pouvoirs publics, le gouvernement fédéral en particulier, ont un rôle dominant à jouer, mais, pour aboutir, la création d'emplois exige aussi la participation active et la collaboration des entreprises, des syndicats, des bénévoles, des collectivités et de chacun d'entre nous.

Égalité devant l'emploi

Tout en étant un aspect crucial de la réforme que nous proposons, l'offre de possibilités d'emploi à tous ceux qui en ont besoin ne peut pas, à elle seule, garantir les résultats que nous espérons. À la création d'emplois doivent s'ajouter des mesures concrètes conçues pour assurer un accès juste et égal à toute la gamme de ces possibilités d'emploi.

Certains groupes trouvent encore difficile de se joindre à la main-d'oeuvre active. En outre, comme le remarque la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi, présidée par le juge Rosalie Abella, même quand elles travaillent, beaucoup de personnes appartenant à des groupes aux besoins particuliers se retrouvent dans des emplois mal payés, sans avenir, ou dans des ghettos professionnels.² Il leur est difficile de passer à un meilleur emploi ou de participer à un programme de formation qui leur donnerait de meilleures qualifications. Le fait que nombre de ces groupes aux besoins particuliers – les handicapés, les femmes et les autochtones, en particulier – soient également des groupes chez lesquels la dépendance à l'égard de l'aide sociale est supérieure à la moyenne n'est pas une coïncidence.

Les obstacles qui empêchent certains d'occuper un emploi, ou qui surgissent dans l'exercice d'un emploi, sont en partie le fruit d'une discrimination patente. Ils sont aussi, toutefois, les conséquences de barrières structurelles telles que l'exigence de qualifications inutiles, le refus de se livrer à certains ajustements raisonnables ou l'incapacité d'élaborer des méthodes d'embauche favorisant des groupes précis. Nous sommes convaincus qu'il est à la fois nécessaire et possible d'éliminer ces barrières, mais il faudra pour cela prendre des mesures concrètes.

Un exemple précis de stratégie susceptible d'offrir des conditions d'emploi plus équitables aux handicapés est, par exemple, le soutien en milieu d'emploi. De tels programmes sont destinés à ceux qui, sans une certaine aide, risquent de ne pas pouvoir obtenir ni conserver un emploi concurrentiel. Nous recommandons de mettre encore davantage l'accent sur le soutien en milieu d'emploi, de façon à en arriver à réduire le

TRANSITIONS

nombre des personnes considérées comme “inaptes au travail”.

Il y a encore un écart considérable entre le salaire des hommes et celui des femmes, comme l'indique le dernier rapport annuel de Travail Canada. Bien que le nombre des femmes sur le marché du travail ait beaucoup augmenté de 1975 à 1985, le salaire moyen d'une femme en 1985, à l'échelle nationale, ne représentait que 59,6 % de celui d'un homme. En termes de gains annuels, cette différence s'élevait à 11 613 \$.³ La mise en application de lois sur l'équité salariale devrait réduire cet écart.

En plus de l'équité salariale, nous sommes en faveur de l'adoption de programmes de promotion sociale visant à encourager l'égalité en matière d'emploi. De telles mesures sont indispensables pour garantir un accès égal aux emplois, sans obstacle arbitraire n'ayant rien à voir avec les compétences, de sorte que les membres des groupes défavorisés puissent être recrutés sur le marché du travail, y recevoir une formation et y obtenir de l'avancement. Comme le déclare le juge Abella : “Il est à la fois intolérable et insensé d'attendre, d'espérer simplement que les obstacles disparaîtront tout seuls. L'égalité en matière d'emploi ne deviendra une réalité que si nous agissons dans ce sens.”⁴

Finalement, nous affirmons la nécessité d'adopter des lois sur les droits de la personne prohibant la discrimination structurelle. Les groupes et personnes vulnérables de l'Ontario ne devraient pas avoir comme seul recours une procédure de traitement individuel des plaintes pour obtenir le redressement de situations dans lesquelles ils sont victimes de discrimination.

Soutien des familles

Le monde du travail n'a pas suivi le rythme des modifications profondes survenues dans la composition des familles et dans leur nature même, surtout en ce qui concerne la participation de leurs membres à la main-d'oeuvre active. Le plus radical de ces bouleversements, et le plus évident, s'est opéré dans le rôle des femmes.

La présence des femmes dans la main-d'oeuvre active a augmenté régulièrement depuis le premier recensement de 1891, lorsque 12,5 % des travailleurs salariés étaient des femmes.⁵ En 1985, les femmes représentaient 42,6 % de la main-d'oeuvre active.⁶ Il est probable que leur participation au monde du travail augmentera encore dans un avenir proche. On estime, par exemple, que les femmes représenteront 65 % de la croissance de toute la main-d'oeuvre active au cours des années 1980⁷ et qu'en l'an 2000 hommes et femmes y seront représentés en nombre égal.⁸

Ce phénomène s'explique par un certain nombre de facteurs, notamment l'accroissement du taux des divorces, le nombre croissant des familles monoparentales, la réduction de la taille des familles et la nécessité grandissante d'avoir deux revenus par famille. En tout état de cause, la vie familiale est maintenant plus compliquée et en proie à de grands tiraillements. La famille traditionnelle a dû s'adapter à l'évolution

UNE VISION DE L'AVENIR

des obligations du père et de la mère envers leurs enfants. Les chefs de famille monoparentale doivent s'efforcer d'équilibrer leurs obligations parentales et la nécessité de travailler pour subvenir aux besoins de leur famille. Il est évident que le milieu du travail doit s'adapter pour que tous puissent s'acquitter de leurs responsabilités familiales.

Le fait que l'environnement professionnel ignore les réalités familiales des travailleurs a des répercussions diverses. Le rendement des employés risque de chuter; une pression excessive au niveau affectif et psychologique peut se manifester par l'alcoolisme, la toxicomanie, le mauvais traitement des enfants ou l'ignorance des obligations envers le conjoint.⁹ Souvent aussi, cette situation force les chefs de famille monoparentale à continuer de dépendre de l'aide sociale, puisqu'ils ne peuvent en même temps travailler et vaquer à leurs obligations familiales.

Tant que l'on ne s'efforcera pas de modifier le milieu du travail, les familles seront soumises à de fortes pressions – peut-être même à des pressions encore plus puissantes, compte tenu d'autres tendances démographiques. Ainsi, on reconnaît sans conteste que la population vieillit. Cela se traduira à l'avenir par un accroissement des fonds affectés aux soins des personnes âgées et il est probable qu'on s'attendra de plus en plus à ce que les familles s'occupent elles-mêmes de leurs membres âgés.

Le Comité croit fermement à la nécessité de soutenir les familles. Il s'agit là d'un des principes fondamentaux de toute réforme sociale. Notre vision de l'avenir contient l'ébauche d'un certain nombre de changements destinés à permettre aux travailleurs de s'acquitter plus efficacement de leurs obligations à la fois familiales et professionnelles. On trouvera ci-dessous une description de quelques-uns de ces changements.

Nous voyons un accroissement des congés sans solde pour permettre aux employés de prendre soin de leurs proches en cas de maladie ou d'interruption des soins habituels. Il suffirait peut-être simplement d'accorder plus de congés sans solde pour des raisons non précisées.¹⁰

Beaucoup de personnes travaillent à temps partiel pour pouvoir aussi remplir leurs obligations familiales. D'autres, notamment les handicapés, ne peuvent pas travailler à plein temps, mais sont capables de travailler à temps partiel. Certains ne travaillent à temps partiel que parce qu'ils ne peuvent pas trouver d'emploi à plein temps. Un nombre croissant de travailleurs, surtout des femmes, risquent de se retrouver dans une telle situation à l'avenir. Non seulement la plupart des travailleurs à temps partiel sont des femmes (71 % en 1983), mais, en outre, une proportion croissante des nouveaux emplois consiste en postes à temps partiel. Cette tendance va sans doute se poursuivre à mesure que le secteur tertiaire et l'échange d'information prendront une place de plus en plus dominante dans notre économie.¹¹ Qu'ils préfèrent travailler à temps partiel ou non, nombre de travailleurs à temps partiel se verront pénalisés parce qu'ils ne sont pas admissibles à l'aide sociale. Nous croyons qu'il est important d'offrir aux travailleurs à

TRANSITIONS

temps partiel, soit certains avantages, soit leur équivalent en argent.

Il est possible et même souhaitable de prévoir des emplois du temps plus souples, pour procurer, par exemple, aux chefs de famille monoparentale la souplesse dont ils ont besoin pour composer avec les arrangements relatifs à la garde de leurs enfants. Lorsque le père et la mère travaillent, ils devraient pouvoir coordonner leurs horaires afin de passer le plus de temps possible en famille.

Tant à l'avenir qu'aujourd'hui, l'un des plus grands soutiens que l'on puisse offrir aux familles est, évidemment, l'existence de garderies à prix raisonnable, au fonctionnement souple et de bonne qualité. Le chapitre 6 contient un examen détaillé de cette question des garderies, ce service public si essentiel. Il sera également nécessaire d'offrir des arrangements semblables en matière de soins des personnes âgées si l'on veut que les familles maintiennent leur stabilité et leur indépendance, tout en s'acquittant de leurs obligations envers les employeurs.

Au cours des dernières années, un certain nombre d'organismes, tant publics que privés, ont mis en vigueur des programmes d'aide aux employés. Voilà une tendance qui doit se poursuivre. L'assistance socio-psychologique et l'aide d'urgence s'ajouteront aux améliorations apportées à la souplesse du milieu de travail. Ces mesures permettront non seulement de satisfaire aux besoins des familles, mais diminueront le risque qu'un de leurs membres doive quitter son emploi en cas de difficultés familiales ou personnelles.

Éducation, formation professionnelle et recyclage

C'est toujours par son travail que l'on contribue le plus au bien de la collectivité et que l'on développe sa confiance en soi, son amour-propre et son autonomie. L'éducation et la formation professionnelle sont les meilleures portes d'entrée dans la main-d'œuvre active. Aux initiatives en matière d'emploi dont nous venons de parler doivent s'ajouter de nouvelles mesures en matière d'éducation et de formation.

Éducation

Diverses modifications du système d'éducation public pourraient s'avérer fructueuses.

Il y a beaucoup à apprendre de l'expérience des programmes *Head Start* mis en œuvre aux États-Unis. Ce projet, qui visait à dispenser très tôt un enseignement enrichi aux enfants de milieux défavorisés, a produit des résultats bénéfiques à longue échéance.¹² Un tel enseignement pourrait sans doute profiter à tous les enfants; par conséquent, il serait peut-être avantageux d'abaisser l'âge d'entrée à l'école publique. Dans ce cas, il faudrait examiner les responsabilités et les rôles respectifs des enseignants et des employés de garderie afin de garantir que la transition de la garderie à l'école s'opère sans heurt.

Toute modification des conditions d'admission aux écoles publiques doit s'accom-

UNE VISION DE L'AVENIR

pagner de l'amélioration de la situation à la fin d'études. Selon nous, la transition entre l'école et le monde du travail a toujours été trop abrupte. Les étudiants qui ne sont pas enclins aux études sont particulièrement défavorisés à cet égard. Nous croyons que le système d'éducation public doit s'efforcer, plus qu'il ne l'a fait jusqu'à présent, de collaborer avec les employeurs, les syndicats et les groupements communautaires afin de faciliter le passage de l'école au monde du travail. C'est surtout à l'égard de ceux pour qui des études postsecondaires ne sont ni souhaitables ni appropriées qu'un tel effort est nécessaire. Le système doit se montrer plus souple pour permettre aux élèves de combiner études et formation professionnelle en milieu de travail. Un élargissement considérable du secteur de l'éducation coopérative aurait justement cet effet.

Toutefois, les conseils scolaires ne sont pas les seuls à avoir la responsabilité de faciliter le passage des jeunes de l'école au monde du travail. Le gouvernement devrait envisager sérieusement la possibilité d'offrir un emploi garanti aux jeunes gens qui font leur entrée dans la main-d'oeuvre active, comme cela se fait en Suède et ailleurs.¹³ On pourrait aussi mettre sur pied un service volontaire dans le cadre duquel les jeunes qui ne sont pas encore prêts à affronter la concurrence du marché du travail pourraient offrir leurs services à des projets communautaires. Nous croyons que de telles initiatives donneraient aux jeunes gens qui, autrement, risquent le plus d'être laissés pour compte de meilleures chances de se trouver un emploi.

Le monde dans lequel nous vivons évolue à un rythme qui s'accélère sans cesse, et l'éducation y devient une nécessité de l'existence qui ne se limite pas aux enfants et aux jeunes gens. Nous songeons à un monde dans lequel les conseils scolaires auraient l'obligation d'offrir des cours élémentaires d'éducation permanente et où la priorité serait d'éliminer l'analphabétisme parmi les adultes.

Formation professionnelle et recyclage

Tout comme l'éducation, la formation professionnelle, le perfectionnement et le recyclage deviennent une réalité de toute une vie.

L'évolution rapide de la conjoncture économique résulte de l'évolution technologique, du déclin de certains secteurs économiques et de la naissance d'autres, et de la nécessité de mener la concurrence à l'échelle internationale. Un tel mouvement entraîne une modification continuelle des compétences nécessaires pour affronter la concurrence sur le marché du travail. Il faudra aider les employés à s'adapter à cette situation et à acquérir de nouvelles compétences. L'existence d'un système de soutien social facilitera l'adaptation des travailleurs aux changements économiques, mais cela ne sera pas suffisant en soi. La mise en place de tels programmes ne doit pas seulement encourager mais aussi motiver concrètement les travailleurs à se perfectionner ou à se recycler.

Dans le récent rapport qu'il a produit pour l'Institut C.D. Howe, M. Courchene

TRANSITIONS

propose d'offrir aux travailleurs un crédit d'impôt à la formation afin de permettre à ceux qui suivent des cours de formation d'obtenir un allègement fiscal.¹⁴ Une autre version de cette mesure consisterait à mettre sur pied un régime de placement du genre REER pour la formation. Chacun pourrait alors contribuer à son propre régime d'épargne-formation, moyennant certains avantages fiscaux. Ainsi, même s'il lui était impossible de prendre un congé payé, chaque employé pourrait en prendre un sans solde et recevoir une certaine rémunération de son régime d'épargne-formation.

Une autre méthode, plus ambitieuse, serait de créer un programme universel qui permettrait à tous les Canadiens de se recycler au moins une ou deux fois dans le courant de leur vie. Grâce à un tel régime, non seulement la main-d'oeuvre se tiendrait-elle au courant des derniers progrès, mais le chômage s'en trouverait également réduit : de nouveaux travailleurs pourraient remplacer provisoirement ceux qui seraient en stage de perfectionnement.¹⁵ Dans des conditions idéales, un tel programme ferait partie d'un régime national visant à faciliter les congés de formation rémunérés. Un rapport soumis récemment au ministre fédéral de l'Emploi et de l'Immigration illustre bien les avantages qui découleraient d'un tel régime.¹⁶

La généralisation des programmes de formation rendra essentielle l'adoption d'un mécanisme permettant leur évaluation. D'après certains rapports récents, les programmes de formation actuels ne produisent pas toujours les résultats escomptés. Le rapport présenté dernièrement par le vérificateur général du Canada souligne, par exemple, quelques-uns des échecs essuyés par le programme canadien de formation en établissement. Ainsi, on a découvert que 44 % des stagiaires n'avaient pas encore d'emploi trois mois après la fin du cours et que seulement la moitié de ceux qui avaient un emploi travaillaient dans un domaine professionnel en rapport direct avec leur formation. D'une évaluation précédente, il ressort que le salaire des anciens stagiaires n'avait presque pas augmenté par rapport à celui d'un groupe comparable de non-stagiaires.¹⁷

Il faudra évaluer le rendement des programmes de formation pour pouvoir rendre compte à la société de l'utilisation des fonds publics. On pourra alors réorienter les programmes qui réussissent le mieux au bénéfice de certains groupes qui présentent un risque supérieur à la moyenne de connaître le chômage ou de dépendre de l'aide sociale.

La première critique que l'on puisse adresser aux programmes de formation actuels est leur manque de coordination. Cela s'explique, en partie, par le partage des responsabilités en matière de formation professionnelle entre les deux paliers supérieurs de gouvernement et entre un grand nombre de ministères. Au niveau provincial, nous croyons que la formation devrait ressortir à un seul ministère, ce qui serait peut-être le moyen d'améliorer la collaboration avec le gouvernement fédéral, condition nécessaire pour que la formation, le perfectionnement et le recyclage satisfassent aux besoins des employés, des employeurs et de l'économie.

UNE VISION DE L'AVENIR

Enfin, les programmes de formation ne seront couronnés de succès que si nous offrons tout une gamme de services sociaux aux stagiaires. Il n'avancera à rien d'admettre à un stage de recyclage un chômeur chef de famille monoparentale si aucune garderie n'est à sa portée ni dans ses moyens. Il faudra parfois offrir une aide supplémentaire au titre des frais de transport et d'achat d'outillage, de matériel ou de vêtements spéciaux; il faudra aussi participer aux frais découlant de l'adaptation du lieu de travail ou de formation aux besoins des handicapés. L'existence ou la disponibilité des programmes de formation, en soi, ne garantit pas leur réussite.

La fiscalité

Le régime fiscal, les régimes de transfert et le piège de la pauvreté

Il existe un rapport interactif entre les régimes fiscaux (tant fédéraux que provinciaux, sur le revenu ou sur la consommation) et les régimes de transfert (soit les programmes de sécurité du revenu). Plusieurs rapports récents, notamment l'étude Courchene, dont nous venons de parler, et le rapport de la Commission royale sur l'avenir de l'union économique et les perspectives de développement économique du Canada (la commission Macdonald), ont mis en relief les rapports qui existent entre le régime fiscal et les régimes de transfert.

Nous nous inquiétons en particulier du risque que les deux types de régimes, qui fonctionnent indépendamment l'un de l'autre, agissent au détriment l'un de l'autre. Ce manque d'intégration a des effets particulièrement fâcheux pour les salariés. Quels que soient les avantages que tire une famille du crédit d'impôt remboursable au titre des enfants offert par le gouvernement fédéral, ils sont souvent annulés par le taux d'imposition qui frappe cette famille.

Cette anomalie a de sérieuses répercussions sur l'aide sociale, étant donné la sévérité du régime fiscal à l'égard de ceux qui quittent l'aide sociale pour prendre un emploi faiblement rémunéré. Ce phénomène a été particulièrement bien étudié dans un livre blanc du ministère des Finances du Québec publié en 1984.¹⁸

Cette étude québécoise révélait que, s'il cessait de bénéficier de l'aide sociale pour prendre un emploi rémunéré au salaire minimum, le chef d'une famille composée d'un père, d'une mère et de deux enfants pouvait être frappé d'un taux d'imposition marginal implicite de 80 %. Dans certains cas, des bénéficiaires pouvaient faire face à un taux d'imposition de 100 % ou même supérieur. En d'autres termes, pour chaque dollar tiré de leur emploi, ces personnes perdaient un dollar ou plus par rapport au montant d'aide sociale qu'elles auraient touché. Loin d'encourager les gens à préférer un emploi à l'aide sociale, cela a l'effet, complètement opposé, de resserrer le piège de la pauvreté.

TRANSITIONS

On ne peut dire que ce problème se limite au Québec : les bénéficiaires de l'aide sociale de l'Ontario et d'ailleurs en souffrent tout autant, comme l'a démontré une étude préliminaire de la commission Macdonald.¹⁹ Cette étude a révélé qu'en 1983, à Toronto, de nombreuses familles monoparentales et économiquement faibles, c'est-à-dire dont le revenu était égal ou inférieur à 16 000 \$, devaient composer avec un taux d'imposition marginal qui variait entre 75 % et 100 %. Le taux d'imposition des familles monoparentales dont le revenu était plus élevé était, lui, nettement inférieur.

Les conclusions de ce rapport sont concises et dures :

L'analyse démontre sans équivoque ...que les taux d'imposition marginaux sont invariablement plus élevés pour les familles économiquement faibles que pour celles dont le revenu est supérieur. Ces taux, de caractère suppressif, engendrent un véritable "mur de la pauvreté" qui encourage les ménages économiquement faibles à continuer de dépendre de l'aide sociale. Pour beaucoup, il n'en vaut tout simplement pas la peine de travailler. L'inactivité, ou une participation minimale aux activités du marché officiel représente alors un choix logique du point de vue économique. Sur le plan moral, ce choix peut coûter cher. L'individu perd la notion de son indépendance ou son sens d'autodétermination. C'est cela le piège de la pauvreté.²⁰

Malheureusement, les rapports entre le régime fiscal et les régimes de transfert, de même que leurs effets potentiellement destructeurs sur les pauvres, ne sont pas encore très bien compris, comme le prouve le budget d'avril 1988 de l'Ontario. Ce budget annonce certaines mesures qui profiteront directement aux bénéficiaires de l'aide sociale. Ainsi, il prévoit l'affectation de crédits supplémentaires de 20 millions de dollars destinés à aider les bénéficiaires à acquitter leurs frais d'abonnement aux services publics. On estime que 23 000 d'entre eux toucheront, grâce à cette mesure, environ 50 \$ de plus par mois.

Toutefois, les bénéficiaires de l'aide sociale pâtiront de certaines mesures fiscales dévoilées dans ce budget, notamment l'augmentation de 7 % à 8 % de la taxe sur la vente. Par ailleurs, en dépit de certaines augmentations des crédits d'impôt de l'Ontario, la modification des critères financiers d'admissibilité à l'aide sociale aura pour effet de réduire la valeur de ces crédits pour de nombreux bénéficiaires. En tenant compte de l'augmentation des prestations et des modifications fiscales, nous avons évalué à 60 000 le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale qui se retrouveraient, à la suite du budget, dans une situation pire que celle qu'ils auraient connue sans lui. Cette perte, dont le montant moyen atteint parfois 108 \$ par année, touche particulièrement les chefs de famille monoparentale et les handicapés.

De toute évidence, on doit éliminer les conséquences les plus perverses de ce manque d'harmonie entre le régime fiscal et les régimes de transfert. Bien qu'il ne soit peut-être pas possible d'arriver à une intégration aussi complète ou aussi uniforme

que l'aimeraient certains, nous sommes convaincus qu'on peut au moins la pousser plus loin qu'on ne l'a fait jusqu'à présent.²¹

Nous envisageons un système dans lequel on ne modifierait jamais les programmes de transfert sans examiner au préalable les conséquences de cette mesure sur le régime fiscal, et vice-versa. Cet examen deviendrait partie intégrante du processus d'élaboration des politiques, tant à l'intérieur du régime fiscal que dans le domaine de la sécurité du revenu. Il est nécessaire, en particulier, d'examiner l'interaction entre un programme ressortissant à un palier de gouvernement et d'autres programmes qui relèvent d'un autre palier. L'intégration et l'harmonisation doivent donc s'opérer simultanément à deux niveaux : entre le régime fiscal et les régimes de transfert, et entre les différents paliers de gouvernement.

Réforme fiscale

L'intégration du régime fiscal et des régimes de transfert est une question d'une grande actualité, compte tenu des mesures et des propositions de réforme fiscale contenues dans le Livre blanc publié par le gouvernement fédéral en juin 1987.²²

Ces propositions de réforme sont variées et complexes. Certaines, comme la conversion de plusieurs déductions en crédits d'impôt, seront peut-être à l'avantage des personnes économiquement faibles et favoriseront une meilleure intégration du régime fiscal et des programmes de transfert. Cependant, tous les crédits d'impôt ne profiteront pas forcément à ceux dont les revenus sont faibles. Convertir l'exemption au titre des enfants à charge en un crédit d'impôt n'avantagera pas ceux dont le revenu n'est pas imposable, car le crédit d'impôt n'est pas remboursable; c'est dire que seuls ceux dont le revenu est suffisamment élevé pour être imposable pourront réclamer ce crédit.

D'autres aspects de ce projet de réforme fiscale nous inquiètent aussi, en particulier l'importance qu'on accorde de plus en plus aux taxes à la consommation. Le premier stade de la réforme fiscale ne proposait rien de précis à cet égard; toutefois, on y envisageait certaines possibilités menant à l'établissement d'un nouveau régime d'imposition de la consommation qui pourrait consister en une taxe sur les opérations commerciales, une taxe sur la valeur ajoutée ou une taxe nationale sur la vente. Les taxes à la consommation sont fondamentalement régressives. Une personne dont le revenu annuel est de 10 000 \$ paiera, à l'achat d'un article taxé, la même taxe qu'une autre dont le revenu est de 100 000 \$. Selon nous, tout projet d'augmentation des taxes à la consommation doit prévoir, sous une forme grandement améliorée par rapport à celui qui existe actuellement, un crédit remboursable au titre de la taxe sur la vente, suffisant pour compenser l'effet de cette augmentation sur les économiquement faibles.

TRANSITIONS

Un autre point, plus fondamental, nous préoccupe aussi; c'est celui du postulat sur lequel se fonde cette réforme fiscale. Cette préoccupation ne disparaîtra pas facilement, même si la réforme prévoyait un crédit généreux au titre de la taxe sur la vente.

L'importance croissante accordée aux taxes à la consommation suppose l'abandon graduel de l'impôt sur le revenu comme source des recettes de l'État. Du point de vue historique, l'impôt sur le revenu s'est toujours réclamé du principe de la progressivité, c'est-à-dire que le fardeau fiscal augmente proportionnellement à l'augmentation des revenus. Cette pratique assure une certaine équité entre riches et pauvres : les impôts pèsent comparativement autant sur les pauvres que sur les riches, puisque ces derniers cèdent une plus grande proportion de leur revenu au fisc.

Le principe d'un régime fiscal progressif n'est ni nouveau ni radical. En fait, le père du laisser-faire capitaliste lui-même, Adam Smith, avait reconnu le bien-fondé de la progressivité. Comme beaucoup d'autres, Smith avait compris que le principe de la progressivité repose sur des arguments moraux importants. Il représente la valorisation du sacrifice à part égale, de la solidarité sociale, du partage des responsabilités et de l'interdépendance. Il est la manifestation tangible de l'obligation morale qu'ont les nantis de partager les richesses de la société avec les moins favorisés.

Nous craignons que, dans la hâte d'adopter quelques-uns des aspects favorables de la réforme fiscale, l'on risque involontairement d'abandonner un principe d'une importance capitale et les valeurs qui en découlent. Malgré l'évolution inéluctable du régime fiscal, nous envisageons un régime toujours fondé sur le principe de la progressivité; nous croyons également qu'il est crucial que le régime fiscal et les régimes de transfert soient autant que possible en harmonie. Nous aspirons à un système logique qui n'enlèverait pas aux pauvres d'une main ce qu'on leur accorde de l'autre.

Santé

Tandis que le Comité d'examen de l'aide sociale était plongé dans ses délibérations, le gouvernement a reçu les rapports de deux autres comités qui se sont penchés sur l'avenir et sur les objectifs futurs de la politique ontarienne en matière de santé.²³ Le Groupe d'étude sur le système de santé, présidé par le Dr John Evans, a présenté son rapport au premier ministre en juin 1987; le Groupe d'experts sur les objectifs en matière de santé en Ontario, sous la direction du Dr Robert Spasoff, a remis son rapport au ministre de la Santé en août 1987.

Ces deux rapports avancent de nombreuses suggestions et idées avec lesquelles nous sommes d'accord. Étant donné la qualité et l'envergure de ces rapports et d'autres qui les ont précédés, nous n'avons que bien peu de choses à ajouter à ce sujet. Nous aimerions seulement souligner quelques aspects des rapports Evans et Spasoff, et soulever d'autres

UNE VISION DE L'AVENIR

questions qu'il serait peut-être bon de considérer dans l'examen des orientations futures de notre politique en matière de santé.

Le lien entre la pauvreté et les problèmes de santé est clairement établi, notamment dans un document de travail rédigé à notre intention.²⁴ Les économiquement faibles meurent plus jeunes et sont plus souvent malades. Les milieux dans lesquels ils vivent, travaillent et jouent sont plus dangereux, et ils vivent moins longtemps que d'autres sans handicap. Les effets de la pauvreté sur les enfants – sujet sur lequel nous reviendrons plus loin – sont particulièrement alarmants.

L'écart entre l'état de santé des pauvres et celui de l'ensemble de la population ne devrait surprendre personne. Le rapport Evans²⁵ et le rapport Spasoff²⁶ le prouvent. La pauvreté n'est pas tant la cause que le catalyseur d'un mauvais état de santé. La pauvreté entraîne une nutrition insuffisante, qui se traduit par une diminution de la résistance aux maladies, par exemple. La pauvreté amène à vivre dans des logements médiocres, où les gens sont davantage susceptibles de tomber malades. La pauvreté diminue la confiance en soi, ce qui augmente le stress, ce qui, en retour, ouvre la porte à la maladie.

Selon une telle définition englobante des facteurs qui influent sur l'état de santé, nous estimons qu'un grand nombre des idées et recommandations proposées dans le présent rapport relèvent du domaine de la santé. La mise en application de nos recommandations en ce qui concerne la suffisance de l'aide sociale, les nouveaux programmes de sécurité du revenu, le logement, l'emploi et d'autres possibilités menant à l'autonomie contribuera également à l'amélioration de l'état de santé des pauvres. En outre, il existe d'autres moyens, plus particulièrement reliés aux questions de santé, d'améliorer l'état de santé des économiquement faibles.

Le Comité suggère que l'évolution de la politique ontarienne en matière de santé respecte, en particulier, deux principes : l'équité et la prise de responsabilité.

Le principe de l'équité garantit l'accès égal aux services de santé, ainsi que la réduction des situations dangereuses pour la santé des économiquement faibles. Pour mettre ce principe en pratique, il faudrait offrir aux pauvres des services de santé intégrés aux programmes de santé que le ministère responsable offre à l'ensemble de la population. Les programmes d'assistance pour l'achat des médicaments et pour les soins dentaires offerts actuellement par le ministère des Services sociaux et communautaires devraient être du ressort du ministère de la Santé, par exemple, que les clients soient bénéficiaires de l'aide sociale ou travailleurs économiquement faibles.

Bien que nous soyons entièrement en faveur des mesures visant à promouvoir la santé et à prévenir les maladies, le principe de l'équité exigera peut-être l'adoption de stratégies de promotion sociale destinées à permettre aux pauvres de tirer un avantage égal de ces mesures. Comme le suggère le rapport Spasoff, il est "nécessaire de prendre des mesures de promotion sociale afin de permettre aux défavorisés de fonctionner au

TRANSITIONS

mieux de leurs possibilités : il ne suffit pas toujours de leur assurer une part égale des ressources affectées à la promotion de la santé.²⁷

Le second principe que nous soutenons est celui de la prise de responsabilité : tous, pauvres ou non, doivent autant que possible assumer la responsabilité de leur propre santé. Pour cela, ils doivent pouvoir maîtriser et influencer les conditions et les situations qui risquent d'avoir un effet sur leur santé.

La prise de responsabilité commence par la connaissance des services de santé qui existent. Elle requiert une information suffisante en matière de prévention des maladies et d'amélioration de la santé, par exemple, par le biais de soins prénatals, de conditionnement physique, de relaxation et d'abandon du tabagisme. Toute cette information doit être présentée de façon à être bien reçue et comprise, peut-être par le truchement des médias électroniques plutôt que par les journaux. Il faudra certainement la diffuser dans plusieurs langues.

Pour encourager cette prise de responsabilité par rapport aux questions de santé, il faudrait offrir un plus grand soutien aux organismes de santé communautaire. On reconnaît déjà les avantages offerts par les centres de santé communautaires,²⁸ qui, selon nous, sont particulièrement utiles aux économiquement faibles. Ces organismes axés sur la collectivité sont ouverts aux suggestions des gens qu'ils servent et peuvent donc mieux adapter leurs priorités en matière de santé aux besoins précis de leur clientèle.

Les stratégies en matière de santé présentées ci-dessus, ainsi que beaucoup de celles que suggèrent les rapports Evans et Spasoff, amélioreront la santé des pauvres de l'Ontario. Nous aborderons d'autres stratégies plus immédiates au chapitre 10.

Logement

De tous les domaines reliés à l'aide sociale, aucun n'a sur elle d'effet plus grand ni plus direct que le logement. Pour le Comité, cette réalité est devenue l'évidence même au cours de ses audiences publiques. Voilà pourquoi plusieurs chapitres du présent rapport analysent divers aspects de cette question et présentent des recommandations à son effet. Au chapitre 4, nous faisons des recommandations spécifiques visant à faciliter l'offre de logements abordables. Au chapitre 10, nous proposons des moyens d'augmenter l'offre de logements et d'assurer les services de soutien susceptibles de répondre aux besoins particuliers de certains groupes à cet égard.

Nous envisageons de faciliter l'accès à l'assistance en matière de logement aux économiquement faibles. Les allocations de logement devraient prendre en charge les frais de logement réels, à condition que ces frais soient raisonnables. La création de nouveaux programmes et l'expansion des programmes existants devraient favoriser l'offre de cette aide aux faibles salariés. Un autre moyen de faciliter l'accès au logement

UNE VISION DE L'AVENIR

sera de réduire la discrimination grâce à la mise en application des lois existantes sur les droits de la personne qui interdisent la discrimination contre les bénéficiaires d'aide sociale en cette matière.

Les mesures permettant à un plus grand nombre de personnes économiquement faibles d'avoir accès à un logement convenable et abordable devront être complétées par des initiatives visant à accroître le stock de logements par le biais d'une utilisation meilleure et plus rationnelle des logements et des terrains existants, de même que grâce à un meilleur aménagement des terres publiques. La situation s'améliorerait également si les accords fédéraux-provinciaux régissant le processus d'allocation des logements étaient révisés de manière à faciliter l'aménagement de petits projets d'habitation s'intégrant mieux dans la collectivité.

On devrait encourager une prise de conscience plus développée de la responsabilité collective vis-à-vis du logement. Il faudra, à cet égard, sensibiliser davantage le public aux problèmes du logement social. Une attitude plus favorable à ce niveau encouragera les municipalités à réviser leurs règlements de zonage discriminatoires et restrictifs, ce qui remédierait à la crise du logement. Mais le problème posé par les règlements de zonage restrictifs est si aigu que les municipalités devraient agir, même sans le soutien de la population.

Nous envisageons un redoublement d'efforts pour préserver et renouveler le stock actuel de logements. Il s'agit là d'une mesure essentiellement préventive, qui garantirait que les futures pénuries ne soient pas aggravées par notre incapacité à maintenir les ressources existantes.

Les logements offerts doivent être des habitations, et non seulement des abris. Dans ce but, on pourrait par exemple encourager la participation active des résidents dans la gestion et l'exploitation des ensembles résidentiels de la Société de logement de l'Ontario. Un autre moyen serait de mettre en application une seule loi qui régirait toutes les formes de logements de soutien spécialisés.

D'autre part, le Comité envisage de grandes améliorations dans l'offre de services d'appoint permettant aux personnes ayant des besoins particuliers de vivre au sein de la collectivité aussi normalement que possible. Nous encourageons particulièrement la mise sur pied de services mobiles susceptibles de favoriser l'autonomie et indépendants de toute structure physique particulière. Ainsi, les personnes ayant besoin d'aide pourront s'intégrer le plus possible à la communauté tout en étant sûres de voir leurs besoins satisfaits.

Des changements comme ceux que nous venons de décrire réduiraient l'utilisation d'abris d'urgence par ceux qui ont surtout besoin d'un logement permanent. Les services d'urgence, notamment les abris, les centres d'accueil de jour et les centres détresse-secours, seront encore nécessaires et devront être disponibles.

TRANSITIONS

UN SYSTÈME DE SÉCURITÉ DU REVENU RESTRUCTURÉ

Les besoins des bénéficiaires de l'aide sociale sont variés et divers. Ces besoins ne sont pas uniquement l'affaire du ministère des Services sociaux et communautaires de la province; ils relèvent d'une responsabilité collective, qui incombe à tous les paliers de gouvernement, au monde des affaires, aux syndicats, aux groupes religieux et aux organismes bénévoles, aussi bien qu'aux bénéficiaires eux-mêmes, à leurs amis et à leur famille.

Le Comité a déjà identifié quelques-uns de ces besoins dans le présent chapitre et proposé de modifier tout un éventail de grandes politiques sociales et économiques en vue de les combler. Ces mesures ne sont pas seulement conformes aux modifications spécifiques que nous proposerons d'apporter au système d'aide sociale et compatibles avec ces dernières : dans certains cas, elles en sont presque une condition préalable.

Il est clair que le revenu est une des premières nécessités des bénéficiaires de l'aide sociale. Il faut, croyons-nous, remanier complètement les méthodes selon lesquelles nous assurons le revenu de ces personnes et mettre sur pied un système de sécurité du revenu, qui englobe l'aide sociale, totalement différent du présent système.

Revenu annuel garanti

Au cours de nos discussions sur l'avenir de l'aide sociale, en particulier, et de la sécurité du revenu, en général, nous avons étudié la notion de revenu annuel garanti.

Au cours des 15 ou 20 dernières années, on a examiné cette même notion chaque fois qu'il était question de réformer le système de la sécurité du revenu au Canada. Le revenu annuel garanti faisait partie des principales recommandations du Rapport sénatorial de 1971 sur la pauvreté au Canada, connu sous le nom de Rapport Croll. Au début des années 1970, on a même lancé, au Manitoba, un modeste projet-pilote de revenu annuel garanti, que l'on avait baptisé "Mincome" (revenu minimal pour tous).

Une forme de revenu annuel garanti a sérieusement retenu l'attention du groupe de travail fédéral-provincial qui entreprit la révision complète du système de sécurité du revenu au Canada vers le milieu des années 1970. Plus récemment la commission Macdonald a proposé des changements importants au système de sécurité du revenu que certains (mais non les membres de la commission) ont qualifiés de revenu annuel garanti.²⁹

Bien que le sujet ait soulevé beaucoup d'intérêt récemment, l'idée d'un revenu annuel garanti n'est pas nouvelle. On en retrace les origines en Angleterre à la fin du XVIII^e siècle. Ce qui prit le nom de système Speenhamland fonctionnait déjà dans certaines

régions de l'Angleterre entre 1795 et 1834.³⁰ En plus de leurs gages, les travailleurs recevaient une allocation, dont le montant, établi à l'aide d'une échelle mobile, dépendait de la taille de la famille et du prix du pain. En fait, le système Speenhamland est le premier à mettre en pratique la notion de revenu annuel garanti.

Au cours des années, plusieurs organismes préoccupés par la pauvreté ont réclamé l'instauration d'un revenu annuel garanti. Un certain nombre de mémoires soumis au Comité reprenaient le même thème. Certains ont présenté le revenu annuel garanti comme la panacée à tous les problèmes sociaux. Cependant, lorsqu'on demandait à ces intervenants des précisions quant à la conception et aux caractéristiques du revenu annuel garanti, les réponses étaient générales et vagues.

C'est ce manque de précision et de définition universelle du revenu annuel garanti qui trouble le Comité. Il est clair que cette notion n'a pas la même signification pour tous. Il est tout aussi clair que les gens ont des notions différentes, voire contradictoires, sur les modalités de sa mise en application. Cela explique peut-être, en partie du moins, pourquoi des groupes aussi différents que l'Église Unie du Canada et l'Institut Fraser, un organisme conservateur de recherche économique, sont tous deux partisans du revenu annuel garanti.

Le manque d'une définition universelle découle du fait que l'expression "revenu annuel garanti" désigne plutôt une notion qu'un système. Elle ne décrit pas un programme de sécurité du revenu structuré, doté d'un ensemble détaillé et précis de règlements régissant le barème des prestations ou les conditions d'admissibilité. Un système de revenu annuel garanti pourrait fonctionner de différentes manières; il pourrait même être conçu de façon telle qu'il aggraverait le sort des pauvres du Canada.

En l'absence d'une définition universelle, certains éléments du revenu annuel garanti servent généralement de référence aux spécialistes en sécurité du revenu. Nous croyons comprendre que, pour ces spécialistes, un système de revenu annuel garanti "pur" ou complet est un programme ayant les caractéristiques suivantes :

- Il fournirait une garantie universelle d'un revenu minimal pour chaque homme, femme et enfant.
- Il reposerait sur le principe que la plupart des gens peuvent et devraient tirer la plus grande partie de leur revenu d'un emploi.
- Il s'agirait probablement d'un programme national, intégré au régime fiscal du gouvernement fédéral au moyen d'un impôt négatif sur le revenu.
- Il fusionnerait virtuellement tous les programmes de sécurité du revenu existants, notamment l'aide sociale provinciale.
- L'admissibilité serait fonction du revenu, de sorte que seuls ceux dont le revenu est inférieur à un certain seuil en tirent un avantage net.

TRANSITIONS

Si beaucoup sont en faveur du revenu annuel garanti, c'est à cause des avantages précis qu'il semble offrir. Par exemple, il est censé établir un plancher de revenu en-dessous duquel personne ne peut tomber, à moins de le vouloir. Il aurait aussi l'avantage de minimiser l'humiliation ressentie par les bénéficiaires de l'aide sociale et d'être plus efficace en remplaçant certains programmes de sécurité du revenu existants. Finalement, il semble être la meilleure formule pour assurer l'aide nécessaire aux faibles salariés qui passent à travers les mailles de notre système de sécurité du revenu.

Nous croyons fermement que ces résultats, que l'on attribue souvent au revenu annuel garanti, devraient être les objectifs d'une réforme du système de sécurité du revenu. Ils ont guidé nos débats et nous croyons que nos recommandations permettraient de les atteindre. Cependant, bien que ces recommandations visent les mêmes résultats que le revenu annuel garanti et qu'elles puissent sembler similaires à ce système ou à une de ses nombreuses versions, nous ne proposons pas l'établissement d'un régime de revenu annuel garanti. Nous avons des doutes au sujet d'un tel régime pur et complet, présentant les caractéristiques décrites ci-dessus.

La plus grande réserve que nous avons au sujet de ce genre de revenu annuel garanti est celle que nous avons entendue maintes fois lors de nos audiences publiques : nous partageons l'inquiétude de ceux qui craignent que la mise en oeuvre du revenu annuel garanti nuise aux mesures prises en matière de création d'emplois. Nous pensons que l'accès à l'emploi est l'un des meilleurs moyens de garantir la sécurité du revenu en même temps que de faciliter la participation de tous à la vie de la collectivité. La possibilité de travailler est si essentielle à la réalisation de notre objectif global, à savoir l'intégration à la collectivité, que nous nous méfierions de tout programme susceptible de minimiser l'importance de la création d'emplois.

D'autre part, nous craignons qu'un revenu annuel garanti pur soit passif plutôt qu'actif. Il ne prévoit aucune mesure propre à encourager et à faciliter les efforts des bénéficiaires vers l'autonomie. Un programme qui offre une aide financière adéquate sans faciliter l'intégration à la vie collective ne représente pas nécessairement une amélioration de la situation actuelle. Il ne réussirait qu'à isoler et à institutionnaliser une sous-catégorie de citoyens marginaux, tout en donnant à la population l'impression que la société "aide" les défavorisés.

Une autre objection importante à l'instauration du revenu annuel garanti, c'est qu'il ne permet pas de faire de distinction entre les bénéficiaires ni de répondre à leurs besoins particuliers. Ainsi, il ne fait pas de distinction entre les non-handicapés et les handicapés, même si ces derniers ont souvent des besoins particuliers en matière de régime alimentaire ou de transport; pas plus qu'il ne fait de différence entre un chef de famille monoparentale qui a accès à une garderie subventionnée et celui qui n'y a pas accès.

UNE VISION DE L'AVENIR

Malgré ses lacunes, le système d'aide sociale actuel est suffisamment souple pour tenir compte des besoins particuliers des bénéficiaires. Une refonte totale de l'aide sociale dans le cadre d'un régime de revenu annuel garanti serait au détriment de tous ceux qui ont des besoins financiers particuliers.

En plus de l'aide sociale, il existe d'autres programmes qu'on ne devrait pas abolir ni fondre dans un régime de revenu annuel garanti parce qu'ils répondent à des objectifs politiques importants autres que l'élimination de la pauvreté. Par exemple, la commission Macdonald recommandait la réaffectation des crédits fédéraux consacrés aux programmes de logement pour financer une forme de revenu annuel garanti appelée le Régime universel de sécurité du revenu (RUSR). Les programmes fédéraux dans le domaine du logement ont pour objet d'assurer l'offre de logements à prix abordable. En utilisant leurs crédits aux fins du revenu annuel garanti, on ne ferait rien pour résoudre la crise du logement; au contraire, cela ne ferait que l'empirer.

La plupart des propositions en faveur d'un revenu annuel garanti recommandent la refonte de certains programmes sociaux actuels de manière à fournir des prestations adéquates. À notre avis, l'abolition de la plupart de ces programmes ne serait ni réaliste, ni peut-être politiquement possible. En fait, nous croyons qu'il s'agirait d'une mesure potentiellement improductive, qui pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour maints bénéficiaires éventuels du revenu annuel garanti.

Compte tenu de ces préoccupations, le Comité ne recommande pas l'établissement d'un revenu annuel garanti pur. Beaucoup verront cependant des similitudes entre nos recommandations et un régime de revenu annuel garanti, et nous croyons que les objectifs d'un tel régime sont valides et légitimes. Nous pensons tout simplement qu'il existe d'autres manières, peut-être meilleures, d'atteindre les mêmes objectifs.

Le reste du présent chapitre servira à décrire les modifications qu'il nous semble souhaitable d'apporter aux programmes de sécurité du revenu. Ces modifications sont profondes. Elles sont ambitieuses. Et il faudra probablement des années pour les réaliser dans leur totalité. Nous sommes persuadés que des changements de cette nature sont non seulement possibles et défendables, mais hautement désirables.

Le système de sécurité du revenu que nous envisageons comprend quatre éléments distincts. Ces éléments ne remplaceraient pas complètement tous les programmes actuels de sécurité du revenu, mais ils demanderaient la fusion de beaucoup d'entre eux.

Le premier élément de notre nouveau système de sécurité du revenu est un programme de revenu d'invalidité. Le deuxième concerne un nouvel avantage au titre des enfants. Le troisième élément, le supplément de revenu, sera résumé ici, mais décrit beaucoup plus en détail au chapitre 6. Dans les autres chapitres, nous ferons des recommandations à court et à moyen terme quant au quatrième élément, à savoir : le système d'aide sociale lui-même.

TRANSITIONS

Un régime de revenu d'invalidité

Comme les statistiques présentées au chapitre 2 l'indiquent clairement, les handicapés représentent une proportion appréciable des bénéficiaires de l'aide sociale. Près de 90 000 personnes, soit 30 % de tous les cas d'aide sociale générale et de prestations familiales, sont classées comme ayant une forme d'invalidité ou de handicap. Bien que ce nombre représente une proportion importante de la population bénéficiant de l'aide sociale, il est petit comparé au nombre total des Ontariens considérés comme étant handicapés. Selon les récentes estimations, ce nombre atteindrait 1 051 000.³¹

On sait qu'un grand nombre de personnes handicapées ont un emploi rémunéré. Celles qui ne sont pas en mesure de travailler peuvent tirer leur revenu de sources diverses, notamment de la Commission des accidents du travail, du Régime de pensions du Canada (RPC), de caisses de retraite et de règlements d'assurance-accidents. Une portion seulement de celles qui sont incapables de travailler doivent faire appel au système d'aide sociale pour obtenir des prestations de soutien du revenu.

La diversité des sources de revenu à la disposition des personnes handicapées crée de gros problèmes, dont le moindre n'est pas celui de l'inégalité du montant des prestations auxquelles les handicapés ont droit en vertu de différents programmes. Outre la disparité des prestations, on note des écarts importants dans la nature et la qualité des services de soutien fournis. On a comparé ce système fragmenté à une loterie. Le niveau de soutien, monétaire et autre, offert aux handicapés a peu de rapport avec la gravité ou l'importance de leur invalidité. Il dépend plutôt des circonstances dans lesquelles l'invalidité s'est déclarée. Donc, les programmes actuels de soutien du revenu des handicapés produisent des inégalités considérables.

En général, ce sont les personnes handicapées sans autre source de revenu que l'aide sociale qui sont les plus mal loties. Les prestations qu'elles touchent sont maigres et les inégalités abondent, même dans le cadre de l'aide sociale. En janvier 1988, le montant mensuel versé au titre des besoins essentiels par le programme d'aide sociale générale à une personne "temporairement" en mauvaise santé était de 316 \$. Le montant équivalent versé à chaque bénéficiaire du Régime de revenu annuel garanti pour handicapés, qui est offert dans le cadre du programme des prestations familiales, était alors de 534 \$.

L'un des pires aspects de l'aide sociale est la connotation négative du terme "bien-être social" et l'humiliation que ressentent tous ses bénéficiaires, handicapés ou non. Les difficultés souvent sérieuses et les limitations physiques souffertes par les handicapés se trouvent encore aggravées, pour ceux qui dépendent de l'aide sociale, par l'humiliation de se voir traités comme des citoyens de deuxième classe.

Devant cet état de choses, nombreux sont ceux qui recommandent la prise en charge

UNE VISION DE L'AVENIR

des besoins financiers des bénéficiaires handicapés par un autre programme; certains préconisent un système global d'assurance-invalidité qui remplacerait la plupart des programmes actuels de soutien du revenu destinés aux personnes handicapées. Le Comité est en faveur d'un tel système et se propose de décrire ci-après les grandes lignes du régime global d'assurance-invalidité qu'il envisage.

Le Comité est également d'avis qu'on retire complètement les handicapés du système d'aide sociale. Un régime d'assurance-invalidité y parviendrait pour certains, mais il ne les éliminerait pas tous des listes de l'aide sociale. En fait, nous croyons que s'il existait, à l'heure actuelle, un régime d'assurance-invalidité calqué sur les principes d'assurance, moins de 25 % des bénéficiaires handicapés de l'aide sociale pourraient en profiter. Un régime fondé sur les pratiques en vigueur en assurance suppose des antécédents professionnels, mais nombreux sont les bénéficiaires qui n'ont jamais fait partie de la population active. Les prestations d'assurance-invalidité ne leur seraient donc d'aucune utilité, puisqu'ils n'auraient jamais été en mesure de payer les primes leur donnant droit à ces prestations.

C'est pourquoi nous pensons qu'un régime global d'assurance-invalidité devrait être complété par un autre nouveau programme, qui fournirait des prestations fondées sur le revenu aux handicapés qui n'ont pas droit aux prestations d'assurance-invalidité comme telles et qui n'ont pas d'autres sources de revenu adéquates. Ces prestations fondées sur le revenu ne seraient pas versées par le système d'aide sociale; elles seraient aussi distinctes de celles offertes par l'assurance-invalidité, mais les deux programmes devraient être coordonnés et harmonisés. Nous décrirons ces deux programmes plus en détail dans le présent chapitre. Le résultat visé est qu'aucun handicapé ne dépende de l'aide sociale pour toucher le revenu dont il a besoin.

Assurance-invalidité globale

Les disparités et les inégalités existant entre les programmes de soutien du revenu des personnes handicapées sont suffisamment bien documentées ailleurs.³² Nous nous contenterons donc de souligner ici plusieurs lacunes qui forcent certains à recourir à l'aide sociale.

Lorsqu'un accident de travail est la cause d'une invalidité totale, la Commission des accidents du travail est relativement généreuse. Le revenu de remplacement représente 90 % du revenu net (jusqu'à concurrence de 1 892 \$ par mois, à compter de janvier 1988, pour un travailleur ayant une personne à sa charge). Cependant, les prestations de ce programme ne sont pas accordées à tous les travailleurs blessés au travail : la Commission des accidents du travail les refuse lorsque, selon elle, la lésion ou la blessure ne résulte pas de l'emploi. Il est pourtant impossible de déterminer la cause de beaucoup d'états entraînant une invalidité. Les cas de blessures à la colonne vertébrale et les

TRANSITIONS

maladies qui peuvent être d'origine professionnelle sont des sources particulières de controverse.³³

En plus des prestations de la Commission des accidents du travail, beaucoup de personnes handicapées peuvent avoir droit aux prestations du Régime de pensions du Canada. Cependant, ce régime ne vise à assurer qu'une portion des gains, le reste devant provenir d'un régime d'entreprise. En janvier 1988, la prestation maximale du Régime de pensions du Canada (661 \$ par mois) était inférieure à la prestation maximale versée à un bénéficiaire du Régime de revenu annuel garanti pour handicapés (693 \$ par mois). La prestation d'invalidité mensuelle moyenne versée par le Régime de pensions du Canada en Ontario était de 497 \$ en décembre 1987.

Ce régime impose également d'autres restrictions. Par exemple, la période contributive ouvrant droit à pension est relativement contraignante : il faut avoir cotisé au Régime pendant deux des trois dernières années ou cinq des dix dernières années.³⁴

Les personnes handicapées à la suite d'un accident peuvent recevoir une indemnisation en s'adressant aux tribunaux. En fait, une faible portion seulement des victimes d'accident (entre le tiers et la moitié) s'en voit accorder une.³⁵ D'autre part, il a été estimé que les frais d'administration, d'assurance et d'avocats absorbent entre le tiers et la moitié des indemnisations accordées.³⁶ Ceux auxquels on accorde finalement une indemnisation doivent parfois l'attendre un an ou plus,³⁷ et ceux qui en ont le plus besoin acceptent souvent un règlement inférieur parce qu'ils ne peuvent se permettre de longs litiges.³⁸

Les régimes privés d'assurance-invalidité sont une autre source possible de revenu pour les personnes handicapées. Ce genre d'assurance n'est pas obligatoire et une étude récente révèle que 43 % seulement des travailleurs canadiens possèdent une assurance-invalidité en dehors du travail.³⁹ La plupart des gens estiment qu'ils risquent moins de devenir gravement handicapés que d'être victimes d'un incendie ou d'un cambriolage. De plus, une telle assurance est coûteuse et difficile à obtenir en dehors d'un régime collectif.

Le manque d'espace ne nous permet pas d'examiner en détail toutes les lacunes du système actuel de revenu d'invalidité. Parmi les autres organismes et programmes susceptibles de fournir un revenu aux personnes handicapées, citons : la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels, les prestations-maladie du régime d'assurance-chômage et les pensions aux anciens combattants. Nous ne nous étendrons pas non plus sur la complexité du chevauchement des systèmes administratifs ni sur la multitude des définitions et des méthodes de vérification des invalidités. Qu'il suffise de dire que le système actuel est onéreux, complexe, injuste et inéquitable. Si une personne reçoit des prestations adéquates de l'un de ces programmes, ce sera plutôt une question de chance qu'une conséquence du caractère rationnel de l'ensemble. Beaucoup de personnes handicapées n'ont d'autres recours que l'aide sociale pour vivre.

UNE VISION DE L'AVENIR

UNE NOUVELLE APPROCHE

Notre vision de l'avenir nous porte à affirmer que le moment est venu de créer un régime global d'assurance-invalidité et de le mettre en oeuvre rapidement.

Cette notion n'est pas nouvelle. Elle a donné lieu à nombre d'études et de rapports au cours des ans. Un groupe de travail fédéral-provincial étudie la faisabilité d'un régime national de revenu d'invalidité depuis février 1982. Ce groupe a examiné trois formes possibles de régime d'assurance-invalidité et a soumis son rapport au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

De plus, cette notion a déjà été mise à l'essai : en 1972, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande instituait déjà une forme d'assurance-invalidité. Nous pourrions profiter de l'expérience de ce pays. L'Australie a aussi connu un projet de loi visant à introduire un régime d'invalidité global, mais ce projet était encore au bulletin lors de la chute du gouvernement en 1975.⁴⁰

Nous envisageons un régime d'assurance modifié qui fournirait des prestations d'invalidité en cas d'accident, de maladie, de blessures sans égard à la responsabilité et à la cause. L'assurance contre l'invalidité totale et partielle serait uniformément étendue à tous les travailleurs à plein temps, à temps partiel et autonomes. Dans le cas des travailleurs à temps partiel, elle serait soumise à certains critères minimaux d'admissibilité. Pour ceux qui font partie depuis longtemps de la population active, elle pourrait se prolonger pendant une certaine période au-delà de la date d'arrêt du travail.

Le régime que nous proposons nécessiterait la refonte de nombreux programmes de revenu d'invalidité existants, notamment ceux de la Commission des accidents du travail et du Régime de pensions du Canada. Il pourrait aussi permettre d'abolir ou de restreindre le droit d'entamer des poursuites en dommages et intérêts pour des accidents ayant causé des blessures ou la mort, y compris les accidents de voiture. Cette possibilité dépendra de l'accueil que la province réservera aux recommandations du rapport de 1986 du Groupe de travail ontarien sur l'assurance et à celles du rapport de 1988 de l'Enquête sur l'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles. Les compagnies d'assurances pourraient continuer d'assurer contre l'invalidité temporaire et à court terme ou d'offrir une protection des gains supérieure à celle permise dans le cadre du régime.

Les prestations représenteraient une certaine proportion des gains de l'assuré avant son invalidité. Le taux exact de remplacement resterait à négocier. Étant donné que la Commission des accidents du travail remplace 90 % du revenu net, le chiffre de 60 % proposé par le groupe d'étude fédéral-provincial serait probablement, selon nous, insuffisant. Nous croyons comprendre que le projet de loi australien proposait de fixer les prestations dans la fourchette de 80 % à 85 % des gains nets moyens récents, ce que les auteurs du projet considéraient comme le seuil critique. Les études préliminaires

TRANSITIONS

commandées par le gouvernement australien pourraient s'avérer utiles dans la discussion de ce point.

Les prestations devraient aussi être complètement indexées pour les protéger de l'inflation. Cela est particulièrement important pour les personnes gravement handicapées qui, en plus de devoir renoncer à la possibilité de progresser professionnellement, ont rarement l'occasion d'augmenter leur revenu.

Nous croyons que la meilleure manière de financer un tel régime serait d'avoir recours à divers prélèvements, dont une contribution des employeurs, semblable à leurs contributions à la caisse d'indemnisation des accidents du travail, des primes cotisées par les employés, un impôt sur les véhicules automobiles semblable aux primes d'assurance-automobile actuelles, et peut-être une prime au titre d'autres activités dangereuses.

Bien que ce programme puisse être financé à même les recettes générales du gouvernement, nous croyons qu'il serait préférable d'avoir recours à des primes, à court terme tout au moins. À notre avis, un programme financé au moyen de primes serait perçu par le public comme une assurance plutôt que comme une "aide sociale". Il serait donc plus susceptible d'être bien accueilli.

Cependant, l'imposition de primes à taux uniforme est régressive dans ce sens que les économiquement faibles sont amenés à y affecter une plus grande partie de leur revenu que les personnes mieux nanties. Pour atténuer cette caractéristique régressive, il faudrait instaurer un programme permettant aux économiquement faibles de ne pas payer de primes. On pourrait lui préférer un système de primes proportionnelles à échelle mobile.

À notre avis, il est possible de concevoir un régime que peuvent se permettre les employeurs comme les employés. Il suffirait, pour y arriver, de réaffecter les fonds actuels bien plus que les accroître. Et, comme l'a fait remarquer Paul Weiler, toute discussion du coût d'un tel régime doit tenir compte des frais encourus en cas d'invalidité ou d'interruption des gains.⁴¹ L'important, c'est de décider comment répartir au mieux les risques et les coûts associés à l'invalidité.

Les membres du Comité ont noté avec intérêt que le régime universel d'assurance-accident instauré en Nouvelle-Zélande coûtait moins cher que les programmes précédents et coûtait, au départ, moins cher aux employeurs.⁴² Cela nous amène à croire que le contrôle des coûts d'un tel régime est surtout fonction des caractéristiques dont on le dote dès le départ. Nous savons cependant que le régime néo-zélandais vient de connaître une escalade importante de ses coûts. Cela est peut-être dû au fait que les contributions des employeurs n'avaient pas augmenté depuis trois ans et qu'il est difficile de restreindre les coûts dans les hôpitaux privés. D'autre part, un rapport du gouvernement néo-zélandais explique cette hausse des coûts par le fait que le régime assure contre l'invalidité temporaire et partielle. Par ailleurs, ce régime a été critiqué

UNE VISION DE L'AVENIR

pour avoir exclu les états d'invalidité graves résultant de maladies, exclusion que l'on rencontre également dans les régimes provinciaux d'indemnisation des accidents du travail.

Si l'on se fie à l'expérience néo-zélandaise, il semble possible de maîtriser les coûts en n'assurant pas, au départ, l'invalidité temporaire et partielle. Nous croyons aussi que l'on devrait, en priorité, assurer contre l'invalidité grave et à long terme résultant de maladies, aussi bien que contre celle découlant d'accidents.

Étant donné que la plupart des programmes qu'il sera nécessaire de refondre sont déjà administrés par l'État, le régime global d'assurance-invalidité devrait être, lui aussi, un régime étatique, ce qui n'empêcherait pas, toutefois, de faire appel au secteur privé. Par exemple, les compagnies d'assurances ont le personnel et les systèmes informatisés nécessaires à l'évaluation des demandes de règlement en cas d'invalidité. Ces compagnies, qui s'occupent depuis longtemps de cas d'invalidité à long terme, disposent aussi de nombreuses compétences en matière de réadaptation. Le régime étatique pourrait faire appel à leur expérience et à leurs compétences dans ces domaines.

Un régime global d'assurance-invalidité devrait, si possible, être établi à l'échelle nationale, par le biais de la modification d'une loi fédérale actuelle, comme celle qui régit le Régime de pensions du Canada ou l'assurance-chômage, ou de l'adoption d'une nouvelle loi. En deuxième lieu, il pourrait faire l'objet d'une loi provinciale, comme c'est le cas pour les caisses de retraite. Bien qu'un régime national soit préférable, il est clair que son instauration demanderait une collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. En cas d'obstacles au niveau fédéral, l'Ontario devrait sérieusement envisager la mise sur pied de son propre régime.

Cette recommandation suppose une réorganisation radicale. L'expérience de la Nouvelle-Zélande nous a convaincus qu'un régime d'assurance-invalidité, même imparfait, a quand même son utilité. Le régime ontarien pourrait être établi en tenant compte des points forts et des points faibles du système néo-zélandais. Mais, avant tout, un tel régime demandera une solide volonté politique. Pour que l'Ontario ou le Canada se dote d'un régime d'assurance-invalidité, les divers paliers de gouvernement devront faire preuve de vision, de courage, de détermination et de leadership.

Une prestation d'invalidité

Nous avons dit que nous n'envisagions pas le financement d'un régime d'assurance-invalidité à même les recettes de l'État. Nous proposons plutôt un régime financé en grande partie par des primes prélevées auprès des employés et des employeurs. Mais comme certaines personnes n'ont jamais fait et ne feront jamais partie de la population active et que d'autres deviennent invalides alors qu'elles ne travaillent pas, nous proposons un régime supplémentaire de soutien du revenu à leur intention.

TRANSITIONS

La prestation d'invalidité que nous envisageons ferait l'objet d'un nouveau programme. Nous proposons d'utiliser le principe de la parité avec des programmes de revenu similaires destinés aux personnes âgées pour fixer le montant octroyé aux bénéficiaires de cette prestation. Si un tel programme avait existé en janvier 1988, la prestation accordée à un célibataire aurait été d'environ 763 \$ par mois, soit le maximum versé à une personne touchant les prestations de la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et les prestations du Régime de revenu annuel garanti pour les personnes âgées.

Toute personne répondant à notre définition de l'invalidité toucherait des prestations fondées sur son revenu. Ses gains pourraient être retenus jusqu'à concurrence du niveau des prestations de sécurité de la vieillesse. Passé ce niveau, le revenu supplémentaire pourrait être frappé d'un taux de réduction de 50 %, comme dans le cas du supplément de revenu garanti. Cela assurerait à tous les handicapés un montant minimal semblable à celui accordé aux personnes âgées.

L'adoption d'une prestation d'invalidité, combinée à un régime d'assurance-invalidité, aurait pour effet de retirer toutes les personnes handicapées du système d'aide sociale. Il faudrait que ces deux nouveaux programmes soient bien intégrés et qu'ils aient plusieurs caractéristiques en commun, dont nous décrivons maintenant les plus importantes.

Coordination des programmes de revenu d'invalidité

IMPORTANCE DES PRESTATIONS

Notre proposition réduirait sensiblement les écarts entre les revenus assurés par les programmes de revenu d'invalidité existants, mais elle ne résulterait pas nécessairement en une parité entre la prestation d'invalidité et celle du régime d'assurance-invalidité. Deux personnes également et similairement handicapées pourraient recevoir des prestations différentes des deux régimes. Bien que cela paraisse violer notre objectif fondamental d'équité, nous pensons que cette situation peut se justifier.

Cette différence est conforme aux régimes de revenu d'invalidité d'autres gouvernements et au principe fondamental voulant que le montant d'indemnisation se fonde sur le revenu antérieur.⁴³ Nous reconnaissons aussi que les conséquences d'une perte de revenu sont plus dures pour une victime qui est le principal soutien de sa famille, ce qui justifie des prestations d'un montant différent.

Il est fort possible qu'une personne soit admissible à la fois à la prestation d'invalidité et au régime d'assurance-invalidité. Il faudrait sans doute prévoir alors un ajustement approprié, par souci de justice envers ceux qui n'ont droit aux prestations que d'un seul programme.

DÉFINITION DE L'INVALIDITÉ

L'existence de programmes d'assurance et de soutien du revenu au bénéfice des

UNE VISION DE L'AVENIR

personnes handicapées suppose la définition de critères et d'une méthode permettant de définir l'invalidité afin de déterminer qui a droit aux prestations. Les programmes actuels ne possèdent pas de méthode commune et uniforme pour établir l'admissibilité des bénéficiaires.

À notre avis, les deux nouveaux programmes de soutien du revenu devraient utiliser une définition similaire de l'invalidité, de même qu'un processus semblable pour établir l'admissibilité de leurs bénéficiaires. Même si, au début, chacun d'eux définissait ses propres conditions d'admissibilité, il n'y a pas de raison pour qu'ils ne puissent en arriver, à la longue, à une intégration complète. Au chapitre 4, nous décrirons plus en détail nos recommandations à court et à long terme relatives à la définition de l'invalidité.

SERVICES

Quoique les programmes de prestations d'invalidité et d'assurance-invalidité représentent des initiatives importantes et essentielles pour améliorer l'intégration des personnes handicapées, ils ne sont pas suffisants. Les prestations monétaires doivent se doubler d'une gamme de services permettant aux personnes handicapées de contribuer à la société et de s'y intégrer dans la mesure de leurs capacités. Ces services doivent comprendre différents programmes de préparation à l'emploi, de formation et de placement. Tout aussi importants sont les services de soutien qui permettent aux personnes handicapées de fonctionner dans la collectivité, notamment des moyens de transport et des logements accessibles, l'aménagement des édifices leur permettant d'avoir accès à leur lieu de travail, la présence de préposés à domicile et au travail, les médicaments ainsi que les appareils et prothèses.

MODALITÉS DE PRESTATION DES SERVICES

Idéalement parlant, le régime d'assurance-invalidité et la prestation d'invalidité devraient être fournis par le même palier de gouvernement, et ce, pour favoriser l'harmonisation des programmes. Toutefois, étant donné la complexité de la collaboration fédérale-provinciale, on peut prévoir, d'une manière réaliste, que les différents programmes de soutien du revenu seront gérés par différents paliers de gouvernement. Si c'est le cas, rappelons que le système, dans son ensemble, ne sera bénéfique que dans la mesure où ses composantes seront coordonnées. Tout au moins, il faudrait que les programmes partagent les mêmes bureaux.

Un avantage au titre des enfants

Le deuxième élément important du nouveau système de sécurité du revenu que nous proposons consiste en un avantage conçu spécialement en fonction des enfants. Dans

TRANSITIONS

la présente section, nous décrirons le fonctionnement des avantages actuels accordés au titre des enfants et examinerons en détail leurs lacunes, puis nous exposerons la justification et un modèle possible du nouveau programme de revenu axé sur les enfants que nous proposons.

Le système actuel d'avantages accordés au titre des enfants

Un survol rapide des programmes actuels de soutien du revenu pourrait laisser penser que les enfants occupent un rang élevé dans l'ordre des priorités de la société canadienne. Nous offrons en effet une grande variété de programmes qui visent à identifier les besoins financiers particuliers des familles comportant des enfants, et à y répondre.

Ainsi, le programme d'allocations familiales du gouvernement fédéral assure le versement d'une allocation d'environ 32 \$ par enfant par mois à toutes les Canadiennes mères d'enfants âgés de moins de 18 ans. Dans le cas des femmes ayant un revenu faible ou moyen, les allocations familiales se trouvent augmentées d'un crédit d'impôt remboursable au titre des enfants, qui leur assure un avantage annuel maximal de 489 \$ par enfant en 1988. De plus, le crédit remboursable pour la taxe fédérale sur les ventes comporte des provisions au titre des enfants, qui assureront un avantage annuel pouvant atteindre 35 \$ par enfant en 1988.

Antérieurement, les familles ayant un revenu imposable pouvaient se prévaloir d'une disposition fiscale prévoyant une exemption au titre des enfants, qui aurait atteint 388 \$ par enfant en 1988. Cette disposition a été annulée par la réforme fiscale proposée par le gouvernement fédéral en juin 1987. L'exemption a été remplacée par un crédit d'impôt non remboursable de 65 \$ par enfant. Contrairement au crédit d'impôt remboursable au titre des enfants, ce nouveau crédit d'impôt n'est à la portée que des familles dont le revenu est assez élevé pour être imposable. En d'autres termes, les familles qui reçoivent de l'aide sociale ne pourront se prévaloir de ce crédit.

La province offre aussi des programmes axés sur les enfants. Ainsi, le crédit pour la taxe sur la vente de l'Ontario prévoit aussi un certain montant, fort modeste cependant, au titre des enfants. Le principal de ces programmes est, bien sûr, l'aide sociale, que la province et les municipalités offrent de concert et qui assure des prestations allant de 100 \$ à 300 \$ par enfant par mois.

Il existe d'autres programmes de soutien du revenu axés sur les enfants, entre autres les prestations versées aux parents nourriciers, mais les programmes précités sont les plus importants. Toutefois, il ne faut pas tirer la conclusion que la variété et le nombre des programmes conçus en fonction des enfants sont des atouts. Une analyse plus approfondie de cette myriade d'avantages axés sur les enfants met rapidement en lumière des lacunes importantes.

Les avantages dont nous venons de parler proviennent de trois paliers de gouverne-

UNE VISION DE L'AVENIR

ment. Ils mettent en jeu huit organismes administratifs distincts, qui relèvent de six ministères fédéraux et provinciaux différents. Les efforts faits pour coordonner ou refondre cet ensemble d'avantages ont été rares, voire inexistants. Tous ces programmes ont des objectifs différents et parfois contradictoires. Leurs critères d'admissibilité et leurs barèmes de prestations sont aussi fort variés. Tous ces facteurs concourent à faire de cet ensemble de programmes un fouillis où il est souvent impossible de se retrouver.

Ainsi, les prestations de la plupart de ces programmes augmentent à mesure que le revenu diminue. La seule exception à cette règle était l'exemption pour enfants à charge, dont les avantages nets augmentaient en fonction du revenu. Certains de ces avantages font si intimement partie du régime de l'impôt sur le revenu que c'est ce dernier qui les offre, tandis que d'autres n'ont aucun lien direct avec le régime fiscal. Dans d'autres cas, le droit aux prestations dépend des résultats d'un examen des revenus. Toutefois, l'aide sociale a recours à des critères d'admissibilité fondés sur les besoins tandis que les allocations familiales sont un droit universel, qui n'est astreint à aucun critère de nature financière.

Compte tenu du nombre important d'organismes administratifs et de ministères concernés, on ne sera pas étonné d'apprendre que ces programmes sont modifiés d'une manière presque totalement indépendante les uns des autres. Lorsqu'il s'agit d'élever ou d'abaisser les barèmes de prestations, de modifier les critères d'admissibilité fondés sur le revenu, les niveaux de suffisance ou les seuils, ou encore de nuancer les définitions, la décision se prend souvent sans égard à ses conséquences sur d'autres programmes. Bien que nombre de personnes se préoccupent de cette absence de coordination, nous nous pencherons principalement, dans la présente section, sur ses effets sur les bénéficiaires visés par ces programmes, soit les enfants.

Bien que la réduction ou l'élimination de la pauvreté chez les enfants ne soit pas le seul objectif général du système actuel d'avantages au titre des enfants, nombreux sont ceux qui pensent et encore plus nombreux sont ceux qui croient que la réduction de la pauvreté chez les enfants devrait être son objectif principal. Malheureusement, tous les programmes précités n'ont pas réussi à atteindre ce but. Comme les renseignements exposés au chapitre 2 le montrent clairement, la pauvreté chez les enfants est un problème très réel. En 1984, 367 400 enfants (soit 16 % des résidents de l'Ontario âgés de moins de 18 ans) étaient rangés dans la catégorie des pauvres par Statistique Canada.⁴⁴

Le Comité s'est particulièrement soucié des conséquences physiques, psychologiques et sociales de la pauvreté sur les enfants. Nous remarquons avec inquiétude qu'un sondage, mené à Toronto par la banque alimentaire Daily Bread en août 1987, a révélé que 20 % des bénéficiaires de l'aide alimentaire d'urgence étaient âgés de moins de 5 ans et que 45 % d'entre eux étaient âgés de moins de 20 ans.⁴⁵ Nous avons aussi été frappés par le fait que le rapport entre la pauvreté et la mauvaise santé des enfants était

TRANSITIONS

le principal problème soulevé par le rapport que nous a soumis l'Association médicale de l'Ontario.

Une partie importante de la recherche, et cette partie croît à un rythme inquiétant, tend à prouver que les enfants pauvres sont défavorisés par rapport aux enfants provenant de familles à revenu moyen en termes de santé, de rendement scolaire, d'adaptation et de participation aux activités parascolaires.⁴⁶ Des études récentes laissent même penser que cet écart est plus prononcé chez les enfants provenant de familles qui reçoivent de l'aide sociale que chez ceux dont les familles, bien que pauvres, ne reçoivent pas d'aide sociale.

Ce sont le département de psychiatrie et l'unité d'épidémiologie pédiatrique de l'Université McMaster qui ont porté certains de ces nouveaux renseignements à la connaissance du Comité.⁴⁷ Leur mémoire compare les taux de morbidité respectifs des enfants de 4 à 16 ans qui bénéficient du "bien-être" et de ceux qui n'en bénéficient pas, au moyen de données tirées de l'Étude sur la santé des enfants de l'Ontario, menée en 1983, à l'échelle de la province et dans toutes les couches de sa population, pour déterminer l'état de santé des enfants ontariens. Les résultats de l'étude des chercheurs de l'Université McMaster prouvent que les enfants dont la famille reçoit de l'aide sociale sont défavorisés à un certain nombre de points de vue par rapport au reste des autres enfants. Ils présentent un taux de troubles psychiatriques, de rendement scolaire insatisfaisant et de tabagisme plus de deux fois supérieur à celui des autres enfants; au point de vue des affections chroniques et de la participation aux activités parascolaires, ce taux est, chez eux, une fois et demie pire que celui des autres enfants.

Le Comité a noté avec un intérêt particulier que, selon ce mémoire, la faiblesse du revenu n'est qu'un des facteurs expliquant la relation entre l'état de bénéficiaire de l'aide sociale, d'une part, et l'incidence des troubles psychiatriques et l'insuffisance du rendement scolaire, d'autre part. Ainsi, l'incidence des troubles psychiatriques chez les enfants appartenant à des familles qui reçoivent de l'aide sociale est presque le double de celle que présentent les enfants appartenant à des familles qui, bien que pauvres (c'est-à-dire disposant d'un revenu inférieur à 10 000 \$), ne reçoivent pas d'aide sociale.

Les auteurs du mémoire font remarquer qu'il est nécessaire de se livrer à des études plus poussées pour expliquer les différences qui existent entre les enfants pauvres recevant de l'aide sociale et ceux dont les familles n'en reçoivent pas. Sans être en désaccord avec cette proposition, nous croyons qu'il est raisonnable de penser que l'humiliation continuelle que cause le fait de recevoir du "bien-être", humiliation qui atteint aussi les enfants, est un des facteurs explicatifs de cette situation. La population tend à avoir une attitude plus favorable envers les pauvres qui font partie de la main-d'oeuvre active qu'envers les bénéficiaires de l'aide sociale. Bien entendu, cette attitude ne fait pas de différence entre les adultes et les enfants.⁴⁸

UNE VISION DE L'AVENIR

À notre avis, les faits tirés des études que nous avons consultées et des mémoires que nous a soumis la population sont clairs et probants. Ils nous forcent à réorganiser en profondeur le système actuel d'avantages accordés au titre des enfants. Cette réorganisation devrait, selon nous, viser deux objectifs principaux : tout d'abord, refondre particulièrement les avantages accordés au titre des enfants faisant partie des familles économiquement faibles, et augmenter le barème de ces avantages; en deuxième lieu, libérer complètement les enfants du système d'aide sociale en utilisant un autre programme pour répondre à leurs besoins financiers. La suite de la présente section décrit le modèle possible d'un tel programme.

Un nouveau programme

Le Comité d'examen de l'aide sociale n'est certainement pas le premier organisme à constater la nécessité de définir de nouvelles méthodes permettant d'aménager la distribution des avantages financiers axés sur les enfants.

En 1983, le Conseil national du bien-être a publié un rapport intitulé *Les allocations familiales : un programme à repenser*, qui défendait la notion d'une réforme du système.⁴⁹ Le gouvernement fédéral lui-même a reconnu la nécessité de cette réforme et, en 1985, a publié un document de travail qui identifiait plusieurs options.⁵⁰ La nécessité de cette réforme a même donné naissance à un nouveau groupe de pression appelé le Groupe d'action positive contre la pauvreté enfantine.

Le système s'est quelque peu amélioré au cours des dernières années. Le gouvernement fédéral a d'abord limité la portée de l'exemption au titre des enfants à charge, le plus régressif des programmes actuels, avant de l'abolir complètement dans le cadre de sa réforme fiscale. Nos propositions tentent de s'appuyer sur ce mouvement de réforme et incorporent certaines des suggestions faites par différents groupes.⁵¹

Nous envisageons la refonte de la plupart des avantages actuels accordés au titre des enfants, sinon de tous, notamment les allocations familiales, le crédit d'impôt au titre des enfants, la partie accordée au titre des enfants des crédits pour les taxes fédérale et provinciale sur les ventes et les prestations d'aide sociale versées au titre des enfants. Tous ces avantages seraient désormais intégrés dans un seul avantage accordé au titre des enfants. Ce nouvel avantage comporterait des critères d'admissibilité fondés sur le revenu et serait offert par le système de l'impôt sur le revenu à titre de crédit d'impôt remboursable. L'une des principales différences entre ce nouvel avantage et le crédit d'impôt remboursable au titre des enfants en vigueur actuellement serait que le nouvel avantage pourrait être offert trimestriellement ou mensuellement plutôt qu'annuellement.

Nous envisageons aussi un avantage qui, dans le cas des familles économiquement faibles, serait beaucoup plus élevé que la somme des avantages actuels; il pourrait atteindre

TRANSITIONS

un plafond de 3 300 \$ par enfant par année (en dollars de 1988). L'avantage serait accordé sous réserve de critères d'admissibilité fondés sur le revenu, dont le seuil critique serait un revenu de 15 000 \$. Quiconque aurait un revenu inférieur à cette somme recevrait l'avantage maximal tandis que, dans le cas de ceux qui ont un revenu supérieur à 15 000 \$, l'avantage serait réduit d'un montant équivalant à 25 % des gains excédentaires.

Notre proposition sous-entend la refonte de plusieurs programmes fédéraux et provinciaux actuellement en vigueur. Il faudrait donc que ces deux paliers de gouvernement concluent une nouvelle entente de partage des frais.

À notre avis, l'avantage accordé au titre des enfants ou son équivalent doit être offert à toutes les familles canadiennes qui comprennent des enfants. Étant donné son caractère relativement généreux, il ne serait pas pratique qu'une seule province le mette en oeuvre. Cela n'aurait pour effet que d'encourager certaines familles économiquement faibles à déménager dans la province qui offre le programme le plus avantageux.

Le modèle que nous proposons nous semble approprié à la situation de l'Ontario; il se peut que ses détails ne conviennent pas à d'autres provinces. Nous proposons que l'avantage de base et son taux de réduction soient identiques d'une province à l'autre tout en convenant qu'il pourrait être nécessaire de modifier notre modèle pour tenir compte des particularités provinciales en matière de seuils d'admissibilité et de mécanismes de prestation. Il faudrait aussi harmoniser notre modèle avec certains programmes provinciaux d'aide à l'enfance en vigueur actuellement, notamment le Régime de revenu familial (*Family Income Plan*) de la Saskatchewan et le Programme de revenu supplémentaire des parents (*Child-Related Income Program*) du Manitoba. La mise en application de l'avantage accordé au titre des enfants demandera enfin que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se donnent les moyens de collaborer sérieusement et étroitement les uns avec les autres.

Un avantage au titre des enfants doté des caractéristiques que nous venons de décrire modifierait profondément la distribution des avantages actuels. Le tableau 1 compare la somme des avantages accordés actuellement au titre des enfants aux familles de différentes catégories de revenu et la somme que ces familles recevraient en vertu de l'avantage que nous proposons. L'illustration 1 démontre les effets respectifs de ces deux genres d'avantage au niveau de la redistribution du revenu.

Les principaux bénéficiaires de l'avantage que nous proposons seraient les familles qui comprennent des enfants et qui appartiennent à la catégorie des faibles salariés ou qui se trouvent au bas de la catégorie des revenus moyens. Une famille à deux revenus et comprenant deux enfants, dont le revenu total est de 30 000 \$, verrait son revenu annuel augmenter de 2 039 \$ à la suite de l'adoption de l'avantage au titre des enfants que nous proposons. Toutefois, ce dernier profiterait aussi aux familles à revenu moyen, donc plus à l'aise, qui comprennent des enfants. Ainsi, notre proposition serait

Tableau 1. Avantages au titre des enfants actuels et proposés (en dollars de 1988)

	Prestations actuelles ¹	Prestations proposées	Augmentation (diminution)
GAINS DE LA FAMILLE			
10 000 \$	1 953 \$	6 600 \$	4 647 \$
15 000	1 746	6 600	4 854
20 000	1 746	5 500	3 804
25 000	1 746	4 710	2 964
30 000	1 543	3 582	2 039
35 000	1 312	2 430	1 118
40 000	1 125	1 494	369
45 000	790	366	(424)
50 000	727	54	(673)
-	-	-	-
75 000	658	0	(658)
-	-	-	-
100 000	621	0	(621)

¹ Somme nette des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfants à la suite de la réforme fiscale.

Familles dont le père et la mère travaillent et qui comprennent deux enfants, à la suite de la réforme fiscale. Source: Données non publiées fournies par le Conseil national du bien-être.

avantageuse même pour une famille à deux revenus et comprenant deux enfants dont le revenu annuel est de 40 000 \$. Deux raisons principales peuvent justifier le modèle que nous proposons, même s'il semble en contradiction avec le désir partagé par tous d'améliorer les avantages accordés aux familles économiquement faibles.

Tout d'abord, notre proposition, qui est surtout à l'avantage des familles rangées dans la catégorie des faibles salariés, sera plus susceptible d'être acceptée largement si les familles à revenu moyen sentent qu'elles pourront aussi en tirer parti. L'appui de la classe moyenne est en effet une condition essentielle à la mise en oeuvre d'un programme qui bénéficiera surtout aux pauvres.

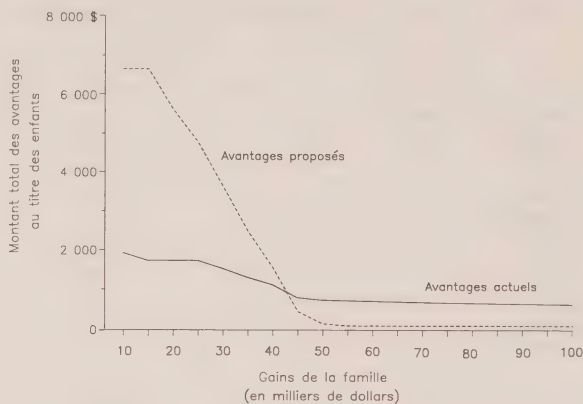
De plus, nous sommes conscients que notre proposition de faire disparaître les allocations familiales risque de faire l'objet de nombreuses critiques. Les allocations familiales ne sont pas seulement considérées comme un programme de redistribution du revenu, bien que leur effet soit progressif (c'est-à-dire que la valeur nette des allocations familiales diminue à mesure que le revenu augmente puisque ces allocations sont imposables). On considère aussi qu'elles visent un objectif politique connu techniquement sous le nom d'"équité horizontale". En gros, le programme d'allocations familiales consacre le fait que l'éducation des enfants entraîne des frais supplémentaires, quel que soit le

TRANSITIONS

Illustration 1. Avantages au titre des enfants actuels et proposés (en dollars de 1988)

Familles dont le père et la mère travaillent et qui comprennent deux enfants, à la suite de la réforme fiscale.

Source: Données non publiées fournies par le Conseil national du bien-être.



revenu de la famille. Les allocations familiales établissent donc une certaine mesure d'«équité horizontale» entre les familles appartenant à la même catégorie de revenu, qu'elles aient des enfants ou non. Ce principe s'applique aux familles ayant un revenu annuel de 70 000 \$ autant qu'à celles ayant un revenu de 10 000 \$.

Le Comité croit que le but visant à assurer l'équité horizontale est un objectif valide; il n'est cependant pas absolument persuadé que l'on doive appliquer ce principe même à des familles relativement aisées. Notre proposition respecte donc le principe de l'équité horizontale, mais seulement dans le cas des familles dont le revenu est inférieur à environ 43 000 \$.

Notre recommandation peut aussi faire l'objet des critiques de ceux, particulièrement les organismes de défense des droits de la femme, qui voient dans les allocations familiales un avantage accordé aux femmes. C'est le seul avantage auquel ont droit, de leur propre chef, les femmes, à tout le moins les femmes ayant des enfants âgés de moins de 18 ans. Nous en proposons toutefois la refonte parce qu'il ne serait probablement pas possible de mettre en oeuvre un avantage de l'ampleur de celui que nous proposons sans réaffecter à son financement les crédits de plus de 2 milliards de dollars que requièrent actuellement les allocations familiales.

Le modèle que nous venons de décrire est donné à titre d'illustration et n'a rien de définitif. Nous convenons qu'il pourrait être nécessaire de le modifier tant au point de vue de l'importance de l'avantage qu'à celui du seuil de revenu admissible ou à celui du taux de réduction dans le but de garantir l'approbation des autorités compétentes et de la population. Les caractéristiques particulières de ce modèle nous importent moins que ses objectifs. Nous avons la ferme conviction qu'il est nécessaire de mettre en oeuvre

UNE VISION DE L'AVENIR

un seul avantage au titre des enfants dans le but de simplifier et de rationaliser la myriade des avantages actuels et de garantir à chaque enfant du Canada et de l'Ontario un revenu suffisant pour faire en sorte qu'aucun d'entre eux ne vive dans la pauvreté.

Supplément de revenu

C'est notre désir le plus ardent que l'année 1988 soit un point tournant dans l'évolution des programmes canadiens de sécurité du revenu. Nous espérons que l'on se souviendra de cette année non comme de l'année durant laquelle le gouvernement de l'Ontario a reçu un rapport de plus recommandant l'instauration d'un programme de supplément de revenu, mais plutôt de l'année durant laquelle il a vraiment commencé à prendre les mesures nécessaires à la mise en oeuvre d'un tel programme.

On réclame depuis longtemps, et avec une constance inquiétante, l'instauration d'un programme de supplément de revenu. Une proposition dans ce sens se trouvait déjà dans le Livre orange de 1973.⁵² Ce document de travail sur la sécurité du revenu avait été publié par le gouvernement fédéral pour amorcer l'examen approfondi par ce gouvernement et par les gouvernements provinciaux de l'ensemble du système canadien de sécurité du revenu.

Cet examen fédéral-provincial n'a jamais tenu les promesses qui ont accompagné son lancement; par conséquent, les appels en faveur d'un supplément de revenu ont continué de se faire entendre avec une fréquence croissante. Ainsi, au cours des trois dernières années seulement, le supplément de revenu a été l'une des recommandations soumises par plusieurs commissions nommées par le gouvernement, notamment la commission Macdonald,⁵³ la commission Forget sur l'assurance-chômage⁵⁴ et la récente *Newfoundland Royal Commission on Employment and Unemployment*.⁵⁵ Récemment, le Conseil canadien de développement social a lui aussi recommandé l'instauration d'un programme de supplément de revenu dans le cadre de la restructuration importante des programmes de sécurité du revenu dont il s'est fait le défenseur.⁵⁶ Le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario vient s'ajouter à cette liste.

Les faibles salariés

La pauvreté n'est pas l'apanage des seuls chômeurs. Comme le montre le chapitre 2, un nombre important de travailleurs ne disposent que d'un revenu inférieur au seuil de la pauvreté ou d'insuffisance du revenu selon les critères de Statistique Canada. C'est ce groupe qu'on appelle les faibles salariés.

On peut travailler et, malgré tout, être pauvre pour un grand nombre de raisons. Dans certains cas, cette situation se produit lorsque les travailleurs n'ont qu'un travail saisonnier ou à temps partiel. Par ailleurs, de nombreux postes permanents et à temps

TRANSITIONS

plein offrent un salaire si bas que le revenu des travailleurs qui les occupent est inférieur au seuil de la pauvreté. Enfin, le salaire n'augmente pas en fonction de la taille de la famille. Un salaire acceptable pour un célibataire peut être totalement insuffisant pour une famille.

À quelques rares exceptions près, les faibles salariés ne touchent aucune prestation des programmes d'aide sociale. On crée ainsi une disparité entre les bénéficiaires de l'aide sociale, qui reçoivent aussi certains avantages tels que des lunettes, par exemple, et les faibles salariés, qui doivent se procurer de tels articles à même leur salaire. Cette disparité peut représenter un facteur dissuasif, qui retient les bénéficiaires de l'aide sociale d'accepter un travail peu rémunéré. Par contre, elle peut encourager les personnes qui ont déjà un tel emploi à l'abandonner et à demander de l'aide sociale.

Les problèmes auxquels ont à faire face les faibles salariés sont graves et fondamentaux. Seule une réorientation du système de sécurité du revenu visant à aider les pauvres qui font partie de la main-d'oeuvre active permettra de les résoudre. Les mesures dans ce sens s'inscrivent d'ailleurs carrément dans le cadre de notre objectif global qui est d'encourager et d'aider chacun à tirer parti de toutes les possibilités qui lui permettront de participer pleinement à la vie de sa collectivité.

Dans ses délibérations, le Comité s'est toujours soucié d'assurer un soutien adéquat aux faibles salariés. Ainsi, l'avantage au titre des enfants que nous proposons profitera en tout premier lieu aux familles de cette catégorie en contribuant à corriger une des principales causes de pauvreté chez les travailleurs, à savoir que les salaires n'augmentent pas en fonction de la taille des familles. Toutefois, l'avantage accordé au titre des enfants doit s'accompagner d'un programme distinct de supplément de revenu en faveur des adultes.

Nous croyons que le gouvernement devrait lancer immédiatement la mise en oeuvre d'un tel programme. À cet effet, le chapitre 6 présente une discussion des modalités techniques d'un programme de supplément de revenu. Nous y présentons le modèle que pourrait suivre un programme de supplément de revenu et proposons des modalités qui permettraient de réorganiser à cette fin un programme d'encouragement au travail actuellement en vigueur, soit le programme WIN. Nous espérons aussi pouvoir démontrer que notre proposition d'un programme de supplément de revenu peut non seulement compléter, mais aussi renforcer et améliorer les modifications particulières que nous proposons d'apporter au système d'aide sociale lui-même.

On le voit donc, le Comité est très favorable à l'instauration d'un programme de supplément de revenu; cela ne veut pas dire que, à son avis, ce programme doive remplacer l'augmentation du salaire minimum. Le chapitre 6 nous donnera l'occasion de discuter les rapports entre la notion de supplément de revenu et celle de salaire minimum.

Tout programme de supplément de revenu devra s'harmoniser aux autres programmes

UNE VISION DE L'AVENIR

en vigueur. En plus du système d'aide sociale lui-même, nous pensons ici aux nouveaux programmes de revenu que nous envisageons, notamment l'assurance-invalidité et l'avantage accordé au titre des enfants, ainsi qu'à d'autres programmes actuellement en vigueur, notamment l'assurance-chômage.

L'instauration d'un programme de supplément de revenu et d'autres programmes de sécurité du revenu ne pourra échapper aux conséquences d'un autre événement politique à propos duquel le débat s'amorçait lorsque nous mettions fin à nos délibérations : l'Accord du lac Meech. Le Comité s'est particulièrement penché sur la disposition de cet accord selon laquelle le gouvernement fédéral doit verser une compensation à toute province qui décide de se retirer des nouveaux programmes nationaux à frais partagés instaurés dans les domaines qui relèvent de la compétence exclusive des provinces, à condition que cette province mette en oeuvre un programme compatible avec les objectifs nationaux. Le fait de savoir si cette disposition renforce ou affaiblit le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral soulève une grande controverse, tout autant d'ailleurs que le fait de savoir si l'Accord du lac Meech favorisera le lancement de nouveaux programmes nationaux à frais partagés au Canada.⁵⁷

Une des premières sources de préoccupation pour le Comité est le fait même que ces questions soulèvent des divergences. Nous croyons que l'Ontario et le Canada ont largement bénéficié d'un mode de fédéralisme coopératif qui a laissé la plus grande marge possible de souplesse et d'adaptabilité à la collaboration des deux paliers supérieurs de gouvernement dans le domaine de la politique sociale. L'histoire offre, à notre avis, des exemples de situations où il était non seulement opportun, mais aussi souhaitable, que le gouvernement fédéral joue un rôle actif dans ce domaine; l'élaboration des programmes d'assurance-maladie en est un.

Ces modalités de collaboration ont été fructueuses jusqu'à maintenant, nous croyons qu'elles sont essentielles pour l'avenir. Les modifications que nous proposons d'apporter dans le domaine de la sécurité du revenu demanderont une redéfinition importante des responsabilités et des rôles respectifs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Dans certains domaines, elles nécessiteront une augmentation du rôle du gouvernement fédéral. Toute mesure mettant en danger cette possibilité nous semble inquiétante. Il ne nous appartient pas de prendre position sur l'Accord du lac Meech, mais nous nous opposons à toute interprétation de la disposition relative au pouvoir de dépenser qui empêcherait le gouvernement fédéral d'exercer, de manière appropriée et raisonnable, ses pouvoirs et ses responsabilités en vue de l'élaboration de programmes nationaux à frais partagés en matière de politique sociale, ou qui restreindrait ses pouvoirs dans ce domaine. Bien plus, nous nous opposons à toute interprétation qui, de quelque manière que ce soit, restreindrait la possibilité de définir, à l'échelle nationale, les critères ou les lignes directrices applicables aux programmes à frais partagés.

TRANSITIONS

Le système d'aide sociale

Le quatrième et dernier élément du nouveau système de sécurité du revenu que nous envisageons est, bien sûr, l'aide sociale. Toutefois, si les autres éléments sont mis en oeuvre, la forme que prendra le système d'aide sociale à l'avenir sera très différente des programmes que nous appelons maintenant l'aide sociale générale et les prestations familiales.

À l'avenir, aucun membre de la main-d'oeuvre active ne devrait avoir besoin de s'adresser à l'aide sociale pour joindre les deux bouts. Les handicapés n'auront plus à faire appel à l'aide sociale parce que leurs besoins seront comblés soit par un programme d'assurance-invalidité, soit par une prestation d'invalidité et par les services de soutien qui renforcent ces deux programmes de soutien du revenu. Les enfants non plus n'auront plus à faire partie du système d'aide sociale puisque leurs besoins financiers seront comblés par l'avantage accordé au titre des enfants. En d'autres termes, seuls les adultes pourront recevoir de l'aide sociale à l'avenir et leur nombre sera de beaucoup inférieur à ce qu'il est présentement.

Le droit à l'aide sociale sera fondé exclusivement sur le besoin. Le système d'aide sociale ne comportera qu'une seule catégorie. On s'assurera de la suffisance des prestations en fondant les barèmes sur des dépenses estimatives et réelles déterminées en fonction d'un ensemble de biens et de services.

Le système aidera les bénéficiaires à se donner un objectif et à élaborer un plan d'action qui leur permettra d'atteindre un degré optimal d'autonomie. Le souci premier du système sera d'intégrer les bénéficiaires à la vie quotidienne de leur collectivité.

Le gouvernement provincial et les gouvernements municipaux continueront d'avoir un rôle à jouer dans le système, mais ce rôle sera nouveau. L'aide sociale et les modalités de sa prestation respecteront la diversité culturelle de la province. L'aide sociale offerte aux autochtones deviendra de plus en plus un programme conçu et dirigé par les autochtones eux-mêmes.

Le présent chapitre n'a fait que donner les grandes lignes de la nouvelle forme que prendra le système d'aide sociale. Le reste de notre rapport présente en détail les modifications à court terme que l'on peut et que l'on doit apporter au système actuel pour résoudre les problèmes qui s'y posent et progresser vers le système d'aide sociale que nous envisageons pour l'avenir. Ce même rapport décrira aussi les autres réformes que l'on devra adopter pour favoriser l'élaboration des autres programmes qui doivent venir compléter le système d'aide sociale de l'avenir.

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

L'expression "structure des prestations" répond à la question : "Qui obtient quoi?" La complexité inutile de la structure des prestations du système actuel d'aide sociale est un obstacle sérieux à la solution de ce problème déjà difficile.

Les recommandations à long terme du Comité, notamment la création de nouvelles prestations administrées indépendamment du système d'aide sociale et la réduction générale du rôle de l'aide sociale, permettront de résoudre nombre des problèmes associés à cette complexité et à l'absence de grandes lignes directrices. Entre-temps, il faudra cependant adopter des modifications substantielles en vue d'améliorer la structure des prestations, avant que des modifications plus complètes ouvrent la voie à une réforme globale. La plus grande partie du présent chapitre s'intéresse à ces mesures essentielles et propose des recommandations se voulant des solutions à court et à moyen terme aux problèmes du système actuel d'aide sociale.

Le grand nombre de questions décrites dans le présent chapitre rendent les tentatives de réforme écrasantes et laborieuses. Des experts qui ont participé à l'étude du système ont souligné que celui-ci est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord. Contentons-nous de citer deux exemples. Il existe 36 niveaux différents de prestations, définis par la loi, dans le cas d'une mère célibataire ayant un seul enfant à sa charge; trois taux différents sont applicables selon l'âge de l'enfant, deux barèmes le sont si la mère est en pension, un autre si elle loue son logement, un autre si elle est handicapée, un autre si elle reçoit des prestations de l'aide sociale générale et ainsi de suite. D'autre part, une femme seule de 62 ans doit être séparée de son mari depuis cinq ans et ne pas savoir où il se trouve pour être admissible au programme des prestations familiales; si elle apprend où se trouve son mari, ses prestations mensuelles peuvent diminuer de plus de 100 \$; si elle est immigrante et qu'elle n'est pas admissible au Régime de sécurité de la vieillesse, la loi stipule que ses prestations doivent diminuer

Il faut se dire que les personnes nécessaires ne sont ni "méritantes" ni "non méritantes", elles sont tout simplement pauvres.

Clinique juridique de Kenora

TRANSITIONS

lorsqu'elle atteint l'âge de 65 ans. Un homme se trouvant dans la même situation économique n'a pas droit aux prestations familiales et peut être forcé de satisfaire à des conditions de recherche d'emploi avant d'avoir droit aux prestations de l'aide sociale générale.

Le lecteur sera sans doute surpris par les exemples que nous venons de donner et comprendra probablement pourquoi nous avons conclu que cet ensemble de programmes est dépassé et ne correspond plus aux attentes de la société. Cependant, en plus d'illustrer la complexité du système et son incapacité à se conformer aux attentes actuelles, ces exemples illustrent son évolution au cours des ans tout autant que son manque de logique et de grandes lignes directrices.

Les 60 dernières années ont en effet tissé peu à peu un ensemble de modifications partielles et apparemment favorables, pour en arriver à des programmes pratiquement impossibles à analyser. Plusieurs de ces modifications découlent directement du fait que certains autres programmes de maintien du revenu comportaient des lacunes que l'aide sociale a dû combler. La complexité résultant de cette évolution désorganisée explique en partie l'absence mystérieuse de toute analyse critique et complète de la structure des prestations d'aide sociale. Ceux qui ont voulu évaluer le système ont été simplement dépassés par le nombre d'exceptions et de nuances dont cette structure regorge. À plusieurs points de vue, la structure actuelle est elle-même incohérente.¹

La structure des prestations d'aide sociale de l'Ontario est la partie du système global où le besoin de réforme est le plus pressant, parce qu'elle en est le secteur à la fois le plus enraciné et le plus anachronique. Le présent chapitre commence par un recensement des questions et des problèmes majeurs cernés par le Comité. Il explique ensuite la façon dont les principes formulés ailleurs dans le présent rapport peuvent servir de cadre à l'élaboration des modifications que nous proposons. Le reste du chapitre est consacré aux recommandations du Comité concernant divers aspects de la structure des prestations. Nous pensons que ces recommandations permettront de simplifier la structure des prestations d'aide sociale et de la rendre plus accessible aux discussions et aux débats publics. Nous avons l'intention de tirer la structure des prestations du vide politique qui l'entoure actuellement et de créer un cadre solide, susceptible de soutenir un nouveau système.

Nous tenons à souligner que les recommandations à court et à moyen terme présentées dans le présent chapitre devraient être mises en oeuvre *avant* les réformes majeures présentées dans le chapitre 3. Lorsque viendra le moment de mettre ces réformes en application, le système d'aide sociale devrait donc desservir une clientèle beaucoup plus restreinte. Nous reconnaissons cependant que les modifications intérimaires proposées dans le présent chapitre auront toutefois pour effet d'accroître

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

temporairement le nombre des bénéficiaires.

Nous croyons qu'il n'est pas illogique de favoriser temporairement un système d'aide sociale légèrement plus important pour en arriver éventuellement à un système de moindre envergure et au rôle beaucoup plus étroit. L'objectif global consiste à mettre en place un système de maintien du revenu plus juste et plus adéquat. Nous croyons que certains aspects de la structure actuelle des prestations (particulièrement celles qui concernent les enfants et les handicapés) ne devraient pas faire partie du système d'aide sociale. Mais, avant de transférer ces éléments à un autre système, il faut procéder à leur modification dans le contexte actuel.

Les problèmes majeurs de la structure des prestations

Au cours de notre examen attentif de la structure des prestations du système actuel d'aide sociale, nous avons souvent tenté de découvrir les raisons qui avaient motivé l'adoption de telle ou telle mesure. Cette recherche nous a conduits très fréquemment à la constatation que des mesures en vigueur depuis parfois 20 ans visaient à résoudre un problème qui avait depuis perdu toute pertinence. Dans d'autres cas, ces mesures visaient à suivre l'évolution d'autres programmes abrogés depuis. Enfin, d'autres reflètent des opinions qui n'ont plus cours aujourd'hui.

Il est évident que si l'on pouvait repartir à zéro, aucun gouvernement n'inventerait 36 niveaux de prestations pour une mère et son enfant. En l'absence d'une politique bien définie, cependant, il est fort possible que cela se produise à nouveau.

Le délai d'attente imposé aux mères abandonnées, célibataires ou séparées avant de leur accorder les prestations familiales est un excellent exemple de mesure fondée sur l'histoire, mais dépourvue maintenant de toute raison d'être. Les délais d'attente pour l'aide sociale ont vu le jour en 1921; le délai imposé aux mères abandonnées fut alors fixé à cinq ans. Il fut progressivement ramené à trois ans, un an et six mois au cours des trois décennies qui suivirent. La période d'attente actuelle de trois mois fut adoptée durant les années 1960.² Il est pratiquement impossible de discerner le bien-fondé de cette mesure. Elle existe tout simplement et elle survit en l'absence de pressions soutenues visant à l'abroger.

INSUFFISANCE

L'absence de politiques raisonnées est particulièrement évidente dans les barèmes actuels des taux de l'aide sociale. Presque tous les éléments de cet échafaudage ont été mis en place en 1967, lors de l'adoption de la Loi sur les prestations familiales et de la Loi sur l'aide sociale générale actuellement en vigueur, en 1974, avec la mise en place du Régime de revenu annuel garanti pour les handicapés, et en 1981, année de l'instauration, dans

TRANSITIONS

toute la province, d'allocations de logement dans le but d'augmenter les prestations de base de l'aide sociale générale et des prestations familiales.

Pourtant, ces taux sont inadéquats, peu importent les normes utilisées –que ce soit le seuil de pauvreté, le panier de biens ou l'opinion publique concernant la somme nécessaire pour suffire aux besoins de tous les jours. Ils ne suffisent pas à couvrir les frais de logement, de nourriture ou des autres nécessités. Pire encore, ils ne permettent pas aux bénéficiaires de maintenir leur dignité et de réussir la transition de la dépendance à l'autonomie.

Tout au cours des audiences publiques et dans les mémoires présentés au Comité, les bénéficiaires, les organismes, les chercheurs et les particuliers ont décrit de façon dramatique et à maintes reprises les conséquences de ces lacunes. Aucun de ces témoignages n'a défendu l'idée que les taux d'aide sociale étaient suffisants. Qui plus est, aucun des quelques mémoires qui ne voyaient pas dans l'augmentation des taux une solution aux problèmes actuels n'avait que ces taux répondent à des besoins réels.

L'insuffisance des taux d'aide sociale actuels résulte de principes comme celui de "l'admissibilité moindre", qui stipule que les bénéficiaires doivent toucher une somme inférieure à celle du salaire minimum si l'on veut qu'ils conservent un intérêt à vouloir cesser de bénéficier de l'aide sociale. On prétend aussi que l'État ne peut se permettre d'augmenter les taux ou qu'il faut réagir aux attitudes possiblement négatives du public à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale. Aucun de ces arguments ne soutient que les taux actuels sont suffisants. On se contente plutôt de nier l'opportunité d'assurer leur suffisance.

COMPLEXITÉ

Les lois régissant les programmes d'aide sociale de l'Ontario prévoient 22 catégories de bénéficiaires de même que de nombreuses sous-catégories. Au moins huit autres facteurs régissent les écarts entre les prestations versées dans le cadre de notre structure. La structure actuelle des prestations est composée d'un véritable labyrinthe de taux prévoyant des centaines de distinctions.

Bien que beaucoup de ces taux n'aient pas de justification rationnelle, plusieurs semblent s'expliquer lorsqu'on les examine séparément. Cependant, la complexité globale du système est injustifiable. Les bénéficiaires ne comprennent pas pourquoi ils obtiennent un taux plutôt qu'un autre et, dans bien des cas, les personnes qui appliquent les règlements ne peuvent pas leur expliquer leur décision. Seul un groupe restreint d'experts comprend le système actuel, et même ces derniers admettent ouvertement que plusieurs des politiques actuelles n'ont pratiquement pas de fondement rationnel.

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

UN SYSTÈME À DEUX PALIERS

En 1967, alors que le chômage se situait à 3 % et que l'on pouvait généralement mieux faire la distinction entre ceux qui étaient en état de travailler et ceux qui ne l'étaient pas, il était parfaitement logique de disposer d'un programme à court terme d'aide sociale (l'aide sociale générale) destiné aux personnes temporairement exclues du marché du travail, et d'un programme à long terme (les prestations familiales) à l'intention des personnes qu'on s'attendait à voir exclues du marché du travail de façon permanente. Les besoins des bénéficiaires de l'aide sociale à court terme étaient nettement différents de ceux des bénéficiaires à long terme. Ce système à deux paliers n'a plus de raison d'être. Les taux élevés de chômage structurel ont entraîné des périodes de dépendance prolongée pour bien des personnes qui auraient été autrefois considérées comme des bénéficiaires à court terme. D'autre part, l'évolution de la société a amené les chefs de famille monoparentale et les personnes handicapées, entre autres, à réintégrer le marché du travail, alors qu'on les considérait autrefois inaptes au travail. Le système à deux paliers ne reflète donc plus la réalité et le Comité n'a reçu aucun plaidoyer en faveur de son maintien.

Aucune des lois régissant l'aide sociale ne stipule une volonté de distinguer entre l'aide à court terme et l'aide à long terme. La protection est au contraire définie entièrement selon la catégorie ou les groupes cibles. Par exemple, lorsque des bénéficiaires que l'on considère comme "aptes au travail" ont recours à l'aide sociale pendant des périodes plus longues, on ne transmet pas automatiquement leur dossier de l'aide sociale générale au programme à long terme. Ils restent inscrits au programme à court terme parce que c'est ce programme qui est conçu au bénéfice des bénéficiaires aptes au travail. Par conséquent, des bénéficiaires à long terme continuent souvent de toucher les prestations moins élevées du programme à court terme. D'autre part, comme le programme des prestations familiales est conçu à l'intention des bénéficiaires à long terme, les personnes handicapées inscrites à ce programme n'ont pas la possibilité de participer à des programmes d'emploi ou de formation qui pourraient leur permettre de réintégrer la collectivité.

CATÉGORIES

La complexité n'est pas le seul problème résultant de la surabondance des catégories. Le fait de diviser les bénéficiaires en de nombreuses catégories afin d'établir leur admissibilité selon des critères correspondant à ces catégories, crée de façon implicite une hiérarchie allant des moins méritants aux plus méritants. Cette hiérarchie anachronique donne un cadre injuste aux prestations d'aide sociale et produit un système où les personnes nécessiteuses sont plus ou moins bien traitées et obtiennent une aide financière qui varie selon leur sexe, leur âge, les circonstances dans lesquelles elles ont

TRANSITIONS

Témoignages

**Circonscription sanitaire
du district de Hamilton-
Wentworth.**

Pour mener une vie stable, il faut avoir un revenu suffisant; l'insuffisance du revenu provoque le stress et donne une piètre opinion de soi-même. Rares sont ceux qui se réjouissent ou qui sont fiers d'être pauvres.

Une bénéficiaire

La bureaucratie et les retards se traduisent souvent par des mois, sinon des années d'attente des prestations familiales. Dans mon cas, ça a pris trois ans et demi et trois demandes. Quand on a refusé ma deuxième demande, la travailleuse sociale m'a déclaré textuellement : "Ne soyez pas trop déçue. Je me suis occupée de quelqu'un qui habite pas très loin de chez vous et qui est dans une situation pire que la vôtre, et pourtant sa demande aussi a été refusée." Elle m'a alors décrit les problèmes de cette personne.

**Toronto Association of
Neighbourhood Services**

Rien dans la loi ne garantit un droit à l'aide aux personnes qui en ont besoin. Cela est tout particulièrement vrai des programmes d'aide supplémentaire et d'aide spéciale, dont les prestations peuvent être facilement annulées ou perdues. Les travailleurs sociaux et les administrateurs disposent d'un pouvoir discrétionnaire considérable sans qu'on les oblige à rendre des comptes d'une façon valable.

perdu leur conjoint et de nombreuses autres circonstances d'ordre personnel ou social. Dans certains cas, la question du besoin, qui était à l'origine le facteur primordial, ne semble avoir tout au plus qu'une place secondaire. Cette hiérarchie mène malheureusement les bénéficiaires à se juger, personnellement et mutuellement, selon leur mérite respectif.

Les mémoires présentés au Comité ont sévèrement critiqué les conséquences désastreuses des critères d'admissibilité fondés sur des catégories. Il est devenu très clair qu'au lieu de respecter sa première obligation, qui est de répondre aux besoins des bénéficiaires, le système d'aide sociale a dévié de son but et tente de respecter certains objectifs à la fois sociaux et moraux en établissant les prestations en fonction de catégories précises. Par exemple, les enfants ne peuvent pas bénéficier des prestations familiales à moins de fréquenter l'école. Un homme de 62 ans reçoit moins d'argent

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

qu'une femme du même âge. Un immigrant âgé reçoit moins d'argent qu'une personne âgée admissible à la pension de sécurité de la vieillesse. Une personne seule jugée inapte au travail reçoit plus d'argent qu'une autre, apte au travail.

Dans quelques cas, les catégories actuelles comprennent des distinctions fondées sur le besoin. Nous réaffirmons ici la conclusion du système actuel voulant que les personnes handicapées ont des besoins plus considérables que les personnes valides.

DÉFINITION DE L'ENTITÉ BÉNÉFICIAIRE

Au cours des 20 dernières années, la cellule familiale a connu une évolution remarquable, que le système d'aide sociale n'a pas suivie. Les travaux entrepris par le Comité au début de son examen de la règle controversée de la cohabitation illustrent à quel point le système d'aide sociale n'a pas évolué au même rythme que la société. Cette règle enjoint de considérer les bénéficiaires comme automatiquement mariés dès le jour où ils cohabitent, sans égard à leurs vraies obligations légales mutuelles. En fait, le système s'est donné sa propre définition des relations interpersonnelles, au lieu d'examiner les besoins réels des bénéficiaires, leur propre définition de ces relations ou encore leur définition légale. Le gouvernement a accepté la recommandation du Comité concernant la modification de cette règle afin que la définition de "conjoint" appliquée par le système d'aide sociale soit conforme à celle de la Loi sur le droit de la famille.³

Le Comité a reçu de nombreux mémoires critiquant l'insistance mise par le système d'aide sociale sur les besoins familiaux plutôt que sur les besoins individuels; cependant, les critiques les plus virulentes visaient la manière dont le système décourage la vie familiale. En effet, au lieu d'encourager ou d'aider les familles à rester unies, le système en est venu à verser, dans presque tous les cas, des prestations moins importantes aux personnes qui, selon ses règles, forment une famille, par rapport à ce que ces mêmes personnes toucheraient si elles faisaient l'objet d'un traitement individuel. Le vieux dicton selon lequel "quand il y en a pour un, il y en a pour deux" est peut-être vrai, mais il ne justifie pas les règles qui découragent les relations familiales.

DÉFINITIONS DE L'INVALIDITÉ

Les définitions de l'invalidité actuellement employées dans la structure des prestations d'aide sociale font une distinction profonde entre les personnes handicapées et celles qui ne le sont pas. Un requérant dont l'invalidité n'est que temporaire ou ne répond pas aux critères du Conseil consultatif médical peut être confiné à l'aide sociale générale, programme destiné aux bénéficiaires à court terme, et cela, pendant des années. Ce programme peut lui verser des prestations équivalant à moins de la moitié de celles qu'il toucherait si son état médical était un peu plus grave (ou était perçu comme tel).

Les taux irréalistes et le système à deux paliers encouragent les requérants à se déclarer

TRANSITIONS

handicapés, qu'ils le soient ou non. La catégorie la plus importante des appels portés devant la Commission de révision de l'aide sociale provient de personnes que l'on a refusé d'admettre à titre de bénéficiaire handicapé ou inapte au travail de façon permanente. Un grand nombre de bénéficiaires et de professionnels ont déclaré au Comité que les définitions actuelles de l'invalidité sont impossibles à appliquer aujourd'hui.

PRESTATIONS OBLIGATOIRES ET FACULTATIVES

Au cours des audiences, on a également soulevé deux points distincts concernant la question des pouvoirs "discrétionnaires", à savoir la distinction entre les prestations obligatoires et facultatives, et le rôle des pouvoirs discrétionnaires dans le processus de prise de décisions suivi par les administrateurs, qu'il s'agisse de prestations obligatoires ou facultatives. Le présent chapitre discute du premier point, le chapitre 7 traitera du second.

Seules les allocations de base et certaines prestations spéciales sont actuellement obligatoires. Les autres prestations sont facultatives (et accordées à la discrétion des administrateurs). Ce sont par exemple, le premier et le dernier versement de loyer, les fonds d'urgence, les frais de fournitures médicales, de layettes, de transport ainsi que de déplacement. En d'autres termes, le service du bien-être social d'une municipalité n'est pas tenu d'avancer des fonds pour ces catégories de frais. Selon le Comité, le classement de plusieurs besoins essentiels dans la catégorie des besoins facultatifs est alarmant. On a souvent utilisé le manque de fonds municipaux comme excuse de ne pas répondre à ces besoins. Dans d'autres situations, la prestation des services dépend des humeurs du responsable. La plupart des services municipaux ne disposent pas de lignes directrices servant à identifier les personnes qui devraient bénéficier de certaines prestations. Que ce soit parce que l'on manque de fonds ou parce que la province n'a pas désigné comme obligatoires les besoins essentiels, ce problème grève sérieusement la structure actuelle des prestations.

LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Tout au long de son examen, le Comité a éprouvé une inquiétude grandissante en constatant l'absence de tout document public détaillant les principes qui guident la modification des politiques en matière d'aide sociale. Nous avons, par exemple, demandé qu'on nous justifie la structure actuelle des taux et que l'on nous remette les documents d'orientation qui expliqueraient le bien-fondé de la grande variété des catégories en vigueur actuellement. Chaque fois, on nous a ramenés aux circonstances historiques qui ont amené l'adoption d'une politique particulière. Nous sommes troublés par le fait que le dernier document largement distribué et décrivant les principes de l'aide

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

sociale date de 1973.⁴ En 1979, on a publié deux gros volumes de directives expliquant les politiques et les usages en vigueur. Cependant, aucun de ces documents ne contient de précisions sur les principes ou sur le cadre de ces politiques et de ces usages. En leur absence, il n'existe donc aucun outil de planification de l'évolution.

Nous avons conclu que la raison de l'absence de documents d'orientation découle du peu d'importance accordé à l'élaboration des politiques en matière d'aide sociale au cours des ans. On semble éprouver un fatalisme envahissant à cet égard, et avoir l'impression qu'il y a bien peu à faire dans ce domaine. La plainte la plus courante exprimée au Comité, à savoir le manque de consultation lors de l'élaboration des politiques, s'explique sans doute mieux par l'absence totale de tout processus que par des efforts délibérés visant à éviter la consultation. Bien que l'on s'entende généralement pour déclarer que l'aide sociale est conçue afin de répondre justement et efficacement aux besoins des personnes sans ressources, on a largement abandonné cet objectif pour s'inquiéter d'une gamme variable de priorités et d'influences contradictoires qui ont justifié la plupart des modifications apportées au système d'aide sociale au cours des 20 dernières années.

Tout récemment, le Ministère a été porté à évaluer le succès de ses politiques en matière d'aide sociale en termes des crédits consacrés à l'augmentation des taux. Bien que ces augmentations soient importantes, elles ne peuvent se substituer à des principes et à un cadre d'orientation clairement énoncés et justifiables.

CRITÈRES FINANCIERS

Une autre question importante, maintes fois soulevée lors des audiences, concerne les critères financiers. L'examen des biens est perçu comme trop strict, celui du revenu, comme trop compliqué; on trouve que l'un comme l'autre contrecarrent les efforts des bénéficiaires pour devenir autonomes. Il en est de même pour les critères d'examen des besoins, qui, selon beaucoup, entravent les efforts vers l'autonomie. Nous partageons ces vues.

HUMILIATION

Au cours des audiences, le Comité a souvent entendu parler de l'humiliation associée à l'aide sociale, surtout quant à la manière dont les services sont offerts. Toutefois, les bénéficiaires ressentent aussi l'humiliation d'une structure de prestations fondée sur des catégories qui les cataloguent, puis les organisent implicitement selon une hiérarchie du mérite. De plus, les prestations facultatives suscitent un sentiment d'impuissance et de dépendance chez les bénéficiaires, parce qu'ils ne sont pas certains de leurs droits et que cela crée, chez eux, un sentiment de confusion et de frustration vis-à-vis du système.

TRANSITIONS

Les objectifs de la réforme

Il est d'une importance capitale que la réforme de la structure des prestations réfléchisse (et soit perçue comme telle) l'objectif et les principes que nous avons énoncés au chapitre 1. Les changements au niveau de la structure des prestations doivent renforcer notre objectif global, qui est de favoriser la transition de la dépendance et de l'exclusion à l'autonomie et à la participation à la vie collective. Des taux adéquats, une manière plus libérale de traiter l'avoir et le revenu, un système à la fois clair et contrôlable, et qui fournit plus de prestations assurées, voilà autant de moyens d'y parvenir.

La plupart de nos principes s'appliquent particulièrement bien à la réforme de la structure des prestations. Le principe de l'admissibilité, fondé sur le droit universel à l'aide sociale en cas de besoin, nécessite un examen minutieux de toute proposition visant à exclure les requérants pour des raisons sans rapport avec le besoin. Pour qu'un système soit accessible, il faut qu'il soit exempt de toute complexité qui le rende obscur aux yeux de ceux qui font appel à lui. Le principe de la suffisance, qui requiert des niveaux d'assistance à la mesure des besoins essentiels, concerne directement la structure des prestations et demande, à tout le moins, une définition claire et publique de la suffisance, à laquelle on puisse mesurer les taux des prestations. Si nous insistons tant sur une approche susceptible d'encourager le développement personnel, c'est parce que nous sommes convaincus que des taux adéquats et un système de prestations obligatoires clair et fiable sont le moyen d'assurer la stabilité et la dignité dont beaucoup de bénéficiaires ont besoin pour faciliter leur transition vers l'autonomie.

La réforme de la structure des prestations demande que l'on considère à la fois l'importance et les limites des principes touchant les droits de la personne et la vie familiale. Les distinctions découlant des catégories et de la structure qui violent les lois sur les droits de la personne doivent être éliminées; les règles relatives à l'admissibilité et à l'entité bénéficiaire ne doivent pas constituer un risque pour certains membres de la famille. En même temps, ces règles devraient encourager, et non décourager, la formation de la cellule familiale tout en renforçant les obligations et les responsabilités mutuelles des membres de la famille. L'obligation qu'a le système de respecter la diversité, demande un examen de la mesure dans laquelle la conception et l'application des règles actuelles de la structure des prestations violent les normes culturelles.

Résumé des propositions de réforme

En raison de sa complexité et de sa diversité, la structure actuelle des prestations d'aide sociale ne se prête pas à des solutions de réforme simples et rapides. La solution la plus facile serait sans doute de recommander des taux plus élevés et un relâchement des

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

règles concernant les plafonds de biens et de revenu. Mais si on se contentait de tels changements, on se retrouverait avec le même système compliqué et on laisserait passer une occasion en or d'améliorer le programme en le simplifiant. La refonte du système d'aide sociale devrait inclure l'établissement d'une politique clairement définie pour l'ensemble de la structure des prestations.

Le Comité profite de l'occasion qui lui est donnée pour recommander une réforme plus globale. Nous proposons donc de modifier la structure des prestations dans 11 domaines principaux. En voici les points saillants :

UN SYSTÈME D'AIDE SOCIALE UNIFIÉ

Le présent système à deux paliers devrait être fusionné en un seul système, avec une nouvelle loi sur l'aide sociale remplaçant les Lois actuelles sur l'aide sociale générale et les prestations familiales. Le nouveau système serait caractérisé par une seule structure de prestations qui n'utiliserait plus les catégories d'admissibilité pour distinguer entre les taux à court et à long terme.

MINIMISATION DE L'INADMISSIBILITÉ AUTOMATIQUE

Personne ne devrait être automatiquement écarté des prestations en raison de facteurs disqualifiants comme l'absence d'une adresse fixe, le fait d'avoir un travail autonome ou peu rémunéré ou l'impossibilité de correspondre à une catégorie définie à l'avance d'aide sociale. Une seule catégorie, celle des grévistes, nous semble faire exception à cette règle générale.

SIMPLIFICATION DES CATÉGORIES

Le nombre des catégories d'admissibilité devrait être sensiblement réduit, de manière à diminuer les taux, à éliminer les anomalies et à réduire les pratiques discriminatoires.

REDÉFINITION DE L'INVALIDITÉ

Les définitions de l'invalidité, qui jusqu'ici ne tiennent compte que de la durée et de la gravité de l'état pathologique, devraient donner davantage d'importance à l'aptitude au travail du requérant et à sa capacité de recevoir une formation professionnelle. En outre, les définitions divergentes de l'aide sociale et des Services de réadaptation professionnelle devraient être uniformisées.

TRANSFERT DES PRESTATIONS POUR ENFANTS HANDICAPÉS

Ce programme devrait disparaître de la structure des prestations de l'aide sociale et être intégré au présent programme de Services particuliers à domicile du ministère des Services sociaux et communautaires.

TRANSITIONS

DÉFINITION PLUS FLEXIBLE DE L'ENTITÉ BÉNÉFICIAIRE

Suite à nos recommandations visant la suppression de la règle de la cohabitation, nous proposons de verser des prestations équivalentes à tous les adultes, tout en considérant les adultes d'un même ménage comme une famille, lorsqu'ils assument les obligations de soutien mutuel dictées par la Loi sur le droit de la famille.

TRAITEMENT DE L'AVOIR ET DU REVENU EN FONCTION DU PRINCIPE DE LA TRANSITION

Il faudrait adopter une attitude plus libérale vis-à-vis de l'avoir et du revenu pour permettre aux bénéficiaires de se doter des moyens économiques leur permettant de devenir éventuellement autonomes.

SUFFISANCE

Le système devrait adopter une mesure claire de suffisance et se donner les moyens de rendre des comptes à la population à mesure qu'il met en place et maintient des taux de prestation adéquats.

TRAITEMENT RATIONNEL DES FRAIS DE LOGEMENT

Les allocations de logement actuelles devraient être éliminées, et les frais de logement remboursés jusqu'à concurrence d'un plafond établi en fonction des frais réels.

PRESTATIONS OBLIGATOIRES ET FACULTATIVES

La plupart des besoins essentiels et particuliers devraient être obligatoirement couverts. Une petite catégorie de besoins particuliers devrait continuer d'être remboursée sur une base facultative.

DE NOUVEAUX AVANTAGES EN NATURE

On devrait maintenir la combinaison actuelle des prestations en espèces et des avantages en nature, tout en introduisant des mesures propres à amortir l'effet de la perte de certains avantages lorsque l'intéressé cesse de bénéficier de l'aide sociale. La plupart des avantages en nature devraient être offerts par d'autres organismes, comme le ministère de la Santé, dans le cadre des programmes plus étendus conçus à l'intention du grand public.

Un système d'aide sociale unifié

Depuis 1967, ce sont les Lois sur l'aide sociale générale et sur les prestations familiales qui régissent la prestation de l'aide sociale aux personnes nécessiteuses de l'Ontario. Quoique les prestations prévues par ces lois aient été presque identiques en 1967, leurs

Témoignages

**Social Planning Council de
Hamilton**

C'est pour décourager la dépendance que le montant des prestations, notamment celles de l'aide sociale générale, a été fixé si bas. Mais, dans les faits, le système a créé des bénéficiaires à long terme qui vivent dans un état de pauvreté chronique.

Une bénéficiaire

En ce qui concerne la façon dont nous "gaspillons" nos chèques, je crois que tous ceux qui touchent du bien-être savent ce que c'est que d'être "riche" pendant une journée seulement. Une fois qu'on a payé le loyer, toutes les notes et acheté de quoi manger, on a certainement bien tout "gaspillé", mais le pire c'est qu'il ne reste plus rien jusqu'au mois suivant.

Un bénéficiaire

Je touche actuellement une rente pour déficience mentale. Mon père est mort, mais, comme j'habite chez ma mère, on me donne moins d'argent. Ma mère touche la pension de vieillesse. Que j'habite chez ma mère ou ailleurs, mes besoins sont les mêmes et nous sommes vraiment très pauvres. Je ne vois pas pourquoi je n'ai pas droit à la rente complète. S'il fallait que je retourne à l'hôpital, ça coûterait des centaines de dollars de plus par mois que ce que me rapporte ma rente. Si j'avais de l'argent, je me sentrais bien mieux dans ma peau et je crois que je serais beaucoup plus productif et aussi en meilleure santé mentale et physique.

structures se sont différenciées au cours des années. Aujourd'hui, on y relève des différences dans plusieurs domaines, notamment les niveaux des prestations, la limitation des avoirs, les exemptions relatives aux gains, les périodes d'étalement des gains, le traitement des revenus non gagnés et les restrictions quant aux heures de travail.

En règle générale, un bénéficiaire des prestations familiales doit être le chef d'une famille monoparentale, un immigrant âgé, ou encore une personne handicapée, aveugle, ou considérée inapte au travail d'une façon permanente pour des raisons médicales graves. Tous les autres bénéficiaires dépendent de l'aide sociale générale. Les personnes handicapées reçoivent un supplément mensuel de 165 \$ du Régime de revenu annuel

Sharon, 43 ans, Hamilton

Sharon a deux enfants, dont un fils de 21 ans qui vit avec elle.

J'ai abandonné l'école à 16 ans, pour travailler dans un restaurant : il fallait que j'aide ma mère qui élevait cinq enfants toute seule. À cette époque, on attachait moins d'importance à l'instruction des femmes. Je me suis mariée à 19 ans.

À 32 ans, j'ai commencé à toucher les prestations familiales après avoir quitté mon mari. Il ne gardait jamais son emploi. J'avais travaillé à plein temps dans une usine, et je touchais alors des prestations d'assurance-chômage. Je lui ai dit que, quand je n'aurais plus droit à l'assurance-chômage, je partirais avec les enfants s'il n'avait pas de travail. Il n'a jamais cru que je le quitterais, mais j'ai fini par le faire. J'avais très peur et cela a été très difficile parce qu'on ne reçoit rien tant qu'on n'a pas quitté la maison; personne ne vous aide à quitter la maison, c'est pour ça que c'est si dur de partir. Je n'ai jamais touché de pension alimentaire pour les enfants parce qu'il ne travaillait pas régulièrement.

Passé un certain âge...


Je ne voulais pas dépendre de l'aide sociale. Je crois que personne n'aime cela. C'est démoralisant. J'espérais ne pas en avoir besoin trop longtemps, seulement jusqu'à ce que je trouve du travail.

J'avais toujours envie de retourner à l'école, mais je vieillissais, je trouvais qu'il me faudrait trop de temps pour terminer mes études. Je me disais que quelque chose de bon m'arriverait et que je n'aurais pas besoin de passer tout ce temps-là à étudier. Maintenant, c'est trop tard. J'ai bien essayé de me faire embaucher dans une usine, mais passé un certain âge, on ne vous engage plus. Je ne sais pas faire autre chose. J'ai essayé de vendre des aspirateurs et des produits Avon de porte en porte, mais ça ne m'a jamais rien rapporté. J'ai peur de travailler dans un magasin parce que je n'ai jamais été vendeuse. Je me suis présentée chez Canadian Tire l'année dernière; ils m'ont même interviewée, mais sans donner suite à l'entrevue.

Problèmes de santé

De toute façon, je ne peux pas faire grand-chose à cause de mon état. J'ai toujours eu des petits ennuis de santé : un ulcère, un souffle au coeur, une phlébite; maintenant que j'ai été opérée, il y a des complications. Chaque fois que je me sens mieux, il y a quelque chose d'autre qui se déclenche.

Les enfants et moi vivions mieux avec les prestations familiales. Je ne dis pas que c'était facile, mais au moins l'argent rentrait régulièrement. Comme je n'ai pas beaucoup d'expérience, je n'aurais jamais pu trouver qu'un travail mal payé;



de toute façon, j'avais deux enfants à élever et j'aurais perdu mon assurance-maladie et ma carte d'assistance-médicaments. Au moins, avec les prestations familiales, je pouvais rester à la maison avec les enfants, chose que je ne pouvais pas faire quand j'étais mariée; si j'avais dû travailler, les enfants auraient pu faire des bêtises.


Avec l'aide sociale générale, c'est autre chose : les choses sont de plus en plus difficiles. Dès que ma fille a quitté la maison et que mon fils a terminé ses études secondaires, j'ai dû passer à l'aide sociale générale. Cela fait un an que je reçois des prestations; le montant est passé de 600 \$ à 291 \$. Mon fils travaille et me donne 120 \$ par mois. Après avoir payé le loyer, le téléphone et l'électricité, il nous reste juste assez pour survivre. Il y a longtemps que je n'ai pas fait une grosse commande d'épicerie. Quelquefois le chien mange avant moi. Je me demande toujours si j'aurai assez de papier de toilette, ou de détergent pour la vaisselle et pour la lessive. J'ai bien besoin d'une coupe de cheveux. La voiture de mon fils est stationnée à l'arrière, parce que nous n'avons pas les moyens de payer l'assurance. La voiture est à mon nom, mais, comme je n'ai pas été assurée pendant plus de deux ans, on me considère comme un risque élevé et on me demande 1 442 \$. Je ne sais vraiment pas pourquoi j'ai été obligée de m'inscrire à l'aide sociale générale. Ils pensent peut-être que mes enfants ou un ami devraient

s'occuper de moi à mon âge.

J'aimerais avoir 65 ans

Juste avant mon opération, on m'a dit de quitter le logement à loyer modéré que j'occupe à Hamilton parce que mon fils n'allait plus à l'école. J'ai l'impression qu'ils veulent que je me débarrasse de mon fils. Mais il n'est pas prêt à quitter la maison. Je me suis dit que je pourrais peut-être rester tant que mon fils vivait avec moi. Ils pourraient même augmenter un petit peu le loyer, même si je ne sais pas où je trouverais l'argent. Ça fait 10 ans que je vis ici, et je ne devrais pas être obligée de partir. Où aller? J'ai peur de vivre dans un appartement. J'en ai horreur. J'ai une terreur des coquerelles. Et j'ai tellement accumulé de choses que je ne saurais pas où les mettre. Je serais obligée de me débarrasser de la chienne, et elle fait partie de la famille. Tous les jours, j'ai peur que quelqu'un frappe à la porte et me demande de partir. Je ne sais vraiment pas ce que je ferais si cela arrivait. J'espérais que ma chienne aurait beaucoup de petits, parce que j'aurais pu les vendre pour, mettons 200 \$, et nous aurions pu utiliser cet argent pour le premier et le dernier mois de loyer dans un nouveau logement. Mais elle n'a eu qu'un petit.

Maintenant, je sors rarement. De temps en temps, je vais jouer au bingo, mais la plupart du temps je reste à la maison à regarder la télévision. J'ai le moral très bas en ce moment, je pleure souvent et la seule chose à laquelle



je me raccroche, ce sont les enfants.
J'aimerais pouvoir me décharger de mes
soucis sur quelqu'un d'autre de temps
en temps. Quelquefois, j'aimerais avoir
65 ans, parce qu'alors je toucherais ma
pension de vieillesse et je n'aurais plus
besoin de m'inquiéter. Ce n'est pas que
je souhaite vieillir, mais je serais plus
en sécurité.

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

garanti pour les handicapés en plus du taux déjà élevé des prestations familiales. Par comparaison, les bénéficiaires de l'aide sociale générale sont sérieusement désavantagés. Un adulte seul inapte au travail qui dépend de l'aide sociale générale et une personne seule qui reçoit des prestations du Régime de revenu annuel garanti pour les handicapés reçoivent depuis janvier 1988 une prestation mensuelle maximale de 475 \$ et 693 \$ respectivement.

En 1967, il y avait de bonnes raisons administratives pour séparer les programmes des prestations familiales et de l'aide sociale générale. Le *Department of Social and Family Services*, un organisme hautement centralisé du gouvernement provincial, fut créé cette année-là, en partie pour prendre en charge les changements massifs de structure et de méthode précipités par le nouveau Régime d'assistance publique du Canada. Le nouveau département était loin d'avoir la présence dans le milieu du ministère actuel, et l'informatisation des services d'aide sociale ne s'est réalisée que sept ans plus tard. Dans ces conditions, il était logique de maintenir le mécanisme étendu et bien établi de l'administration municipale des services à court terme destinés aux bénéficiaires locaux, qui étaient, par ailleurs, bien identifiables. L'uniformisation de la prestation des services à tous les niveaux était, pour ce département, un objectif à long terme; la consolidation des services sociaux semblait alors une entreprise bien plus importante, à une époque où l'instauration d'administrations municipales régionales était une tentative récente et controversée.

Le fait que 80 % à 90 % de ceux qui touchaient les prestations familiales étaient d'anciens bénéficiaires de l'aide sociale générale a toujours été perçu comme une preuve flagrante d'inefficacité administrative. Toutefois, la fusion de ces programmes aurait exigé, au préalable, une vaste réforme administrative susceptible d'en coordonner le fonctionnement.

Certains diront que ces réformes administratives sont maintenant en place; en effet :

- La consolidation des organismes de prestations à l'échelon municipal est presque terminée; les prestations sont, dans presque tous les cas, assurées par le palier de gouvernement local le plus élevé possible.
- Le processus de prise de décisions du ministère relatif aux bénéficiaires a été complètement décentralisé au bénéfice de l'échelon local, où ses bureaux se sont sensiblement étoffés jusqu'à reproduire, et souvent dépasser, la taille des services de l'administration locale.
- L'intégration des dossiers de prestations familiales et d'aide sociale générale en un seul système informatisé sera bientôt terminée.
- L'intégration des programmes des prestations familiales et de l'aide sociale générale dans le cas des chefs de famille monoparentale a été couronnée de succès dans un certain nombre de villes.

TRANSITIONS

- On a commencé à uniformiser les formules et la tenue des dossiers.

Par conséquent, les obstacles administratifs à la fusion des programmes de l'aide sociale générale et des prestations familiales ne sont plus matière à discussion.

RECOMMANDATION 1

La Loi sur les prestations familiales et la Loi sur l'aide sociale générale devraient être fusionnées en une seule et il ne devrait y avoir qu'une seule structure de prestations pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

L'un des principaux avantages de la fusion des deux programmes et de la simplification des catégories est de faire du besoin réel le principal critère d'établissement des taux. Il reste à décider s'il faut maintenir ou non la distinction entre les taux à court et à long terme. On ne devrait pas établir de différences entre les taux en fonction de certaines catégories, quoique les bénéficiaires à très court terme puissent avoir des besoins moindres que ceux à long terme.

Nous reconnaissons aussi que l'adoption de taux uniformément plus élevés serait une décision très onéreuse pour le gouvernement; nous sommes toutefois en faveur de taux aussi uniformes que possible. Donc, s'il faut maintenir la distinction entre le court terme et le long terme, on devrait fixer des délais très précis au versement des prestations aux taux à court terme les plus bas.

Admissibilité, Inadmissibilité et catégories

Passons maintenant à la question clé de la structure des prestations : qui reçoit quoi? Pour ce faire, examinons la manière dont le système détermine qui est le requérant et combien il doit recevoir.

La première question est de savoir si le requérant est admissible ou non aux prestations. S'il satisfait aux critères d'admissibilité, on étudie son cas pour déterminer la catégorie d'aide dans laquelle il convient de le placer. Ces deux évaluations sont distinctes de toute évaluation des besoins financiers de l'intéressé, que, d'ailleurs elles précèdent.

Ensuite, on établit la situation de famille du requérant : s'agit-il d'un célibataire, d'un chef de famille, d'un conjoint ou d'un enfant à charge? La réponse à cette question repose sur un éventail très complexe de règles implicites et explicites, qui définissent le bénéficiaire en fonction des circonstances particulières, du sexe, de l'âge et des obligations légales du requérant. Nous reprendrons ce sujet à la section intitulée "Définition de l'entité bénéficiaire".

L'identification de l'entité bénéficiaire permet de savoir "qui" est le requérant. Les

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

deux dernières étapes, soit l'examen financier et l'établissement des prestations, permettent de préciser "combien" il touchera. Ces questions seront développées dans deux sections ultérieures du présent chapitre.

Inadmissibilité automatique

Certaines personnes qui s'adressent au système actuel pour obtenir une aide financière sont considérées automatiquement comme inadmissibles à l'aide sociale. Ceux qui travaillent à leur compte ou à plein temps ont rarement droit à l'aide sociale générale. Les prestations familiales ne sont jamais versées pour les enfants qui ne vont pas à l'école. Aucun des deux programmes n'accepte les jeunes de 18 à 20 ans en état de travailler qui vivent chez leurs parents, la plupart des jeunes de 16 et de 17 ans qui ont quitté le foyer familial, les gens sans adresse, ceux qui résident ailleurs qu'en Ontario, les grévistes, ni certains revendicateurs du statut de réfugié autorisés de séjour.

Ces critères d'inadmissibilité ne reposent sur aucun principe ou thème central; chacun est le fruit d'une décision distincte ou d'un concours de circonstances uniques. Par exemple, une nouvelle interprétation de la Loi fédérale sur l'immigration a abouti à l'établissement de l'inadmissibilité de certains revendicateurs du statut de réfugié autorisés de séjour. Une interprétation littérale de l'expression "incapacité d'obtenir un emploi régulier" a écarté de l'aide sociale générale les personnes employées à plein temps. L'interprétation prédominante dans les municipalités de ce qui constitue une "habitation" a eu pour résultat désastreux de rendre inadmissibles la plupart des personnes sans adresse.

Notre principe d'admissibilité est clair : l'absence d'un besoin devrait être le seul critère du refus de l'aide, à moins de raisons claires et justifiées de faire prévaloir d'autres critères. Le refus d'accorder de l'aide à ceux qui en font la demande de l'extérieur de la province est un exemple de règle d'exclusion justifiée. Il paraît aussi raisonnable de considérer les enfants de moins de 16 ans comme personnes à la charge de leur famille. Nous n'avons pas examiné l'éventualité selon laquelle des enfants de moins de 16 ans pourraient être considérés comme indépendants ou "émancipés", et donc, échappant à l'autorité parentale et à l'intervention des responsables de l'aide à l'enfance.

À notre avis, il n'y a aucune raison d'exclure automatiquement les personnes qui travaillent à leur compte, celles qui ont un emploi régulier et les requérants sans adresse. Ces personnes devraient avoir droit à l'aide sociale lorsqu'elles sont dans le besoin.

Quant aux jeunes de 18 à 20 ans en bonne santé qui vivent chez leurs parents, nous trouvons qu'ils devraient être admissibles de plein droit à l'aide sociale. On a tort de les forcer à quitter leur famille et le soutien qu'elle peut leur procurer pour trouver leur

TRANSITIONS

statut d'adultes indépendants, alors qu'ils le sont déjà selon la loi.

RECOMMANDATION 2

Les requérants âgés de 18 à 20 ans qui vivent dans leur famille et qui sont dans le besoin devraient être admissibles à l'aide sociale de plein droit.

Présentement, les jeunes de 16 ou 17 ans qui ne vivent pas à la maison n'ont pas droit aux prestations, sauf si l'administrateur de l'aide sociale invoque un concours de circonstances exceptionnelles. Comme cette décision ne repose sur aucun critère établi, les pratiques varient beaucoup d'une municipalité à l'autre, voire d'un travailleur social à l'autre. Certaines municipalités ont établi des règles restrictives qui ne rendent admissibles qu'un nombre restreint de requérants. D'autre part, les ressources familiales sont parfois prises en considération lorsque l'enfant qui a quitté la maison ne s'est pas "soustrait à l'autorité parentale".

Ici, le point crucial ne concerne pas seulement le principe du besoin, mais aussi l'autorité parentale et la protection des jeunes qui courent des risques, soit en vivant chez eux, soit en se débrouillant seuls. Nous proposons d'imposer une forme particulière de planification des possibilités à ces adolescents lorsqu'ils demandent de l'aide sociale. Toutefois, rien à notre avis ne justifie une règle qui les rend automatiquement inadmissibles, et ce, en dépit de leurs besoins financiers.

Quant à décider si un enfant s'est "soustrait à l'autorité parentale" ou non, (expression tirée du droit de la famille), voilà une question difficile à trancher, car non seulement est-elle vague, mais elle demande qu'on désigne artificiellement un fautif quand une crise familiale force un enfant à quitter la maison. La notion de faute ne devrait plus avoir sa place en droit de la famille; elle est tout aussi inutile lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu de considérer les ressources familiales aux fins de l'aide sociale.

RECOMMANDATION 3

Les requérants âgés de 16 ou 17 ans qui vivent seuls devraient être admissibles à l'aide sociale, sous réserve de leur participation à des services particuliers de planification des possibilités.

La nature exacte de cette planification, ainsi que l'obligation des jeunes à y participer, est exposée au chapitre 5.

L'une des premières conditions d'admissibilité à l'aide sociale est que le requérant réside en Ontario. Petit à petit, on en est venu à considérer comme résident quiconque réside "habituellement" en Ontario. Il suffit généralement de résider dans la province

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

et d'avoir un statut de résident permanent pour remplir cette condition. Cependant, des problèmes ont surgi dans le cas des revendicateurs du statut de réfugié qu'on autorise à rester au pays jusqu'à ce qu'on décide de leur sort. Ces personnes appartiennent à deux catégories : les revendicateurs du statut de réfugié autorisés de séjour, et les revendicateurs sans statut sollicitant celui de réfugié. Certains nouveaux arrivants au Canada sont considérés comme revendicateurs sans statut; autrement dit, ils ne sont ni visiteurs, ni résidents permanents. Malheureusement, le processus d'octroi du statut de réfugié est extrêmement lent et peut prendre plusieurs années. Entre-temps, comme ces revendicateurs ont rarement le droit de travailler, beaucoup se voient obliger de faire appel à l'aide sociale.

Jusqu'à une récente décision de la Cour divisionnaire, les revendicateurs sans statut avaient rarement droit à l'aide sociale, parce qu'ils n'étaient pas considérés comme résident au Canada. La Cour a décrété qu'une personne ne pouvait être jugée inadmissible en raison seulement de son statut en vertu de la Loi sur l'immigration⁵. Aujourd'hui, les revendicateurs sans statut sont généralement admissibles à l'aide sociale. Par contre, les revendicateurs autorisés de séjour qui ont un visa de visiteur se voient parfois refuser l'aide sociale en raison de leur statut de visiteur (puisque'ils sont toujours, d'un certain point de vue, résidents d'un autre pays) jusqu'à l'expiration de leur visa. Ils se trouvent donc alors dans une situation impossible : ils ne peuvent ni travailler, ni recevoir de l'aide sociale.

Nous comprenons la difficulté qu'il y a de permettre à des personnes au statut imprécis de travailler et de recevoir une aide financière ou autre, jusqu'à ce qu'on ait pu établir la légitimité de leur cas. Pourtant, la situation actuelle est intolérable. Nous trouvons qu'une personne autorisée à rester dans le pays et obligée de subir des délais de procédure malgré elle, mérite la protection qu'on accorderait à n'importe quel résident de cette province.

RECOMMANDATION 4

Les revendicateurs du statut de réfugié dans le besoin devraient être admissibles à l'aide sociale, quel que soit leur statut en vertu de la Loi sur l'immigration.

Si le gouvernement fédéral est incapable d'accélérer le processus de prise de décisions, il ne convient pas de refuser un permis de travail à ces personnes et de les forcer à recourir à l'aide sociale de la province. En cas de refus d'un permis de travail, il serait raisonnable, selon nous, de chercher à négocier, avec le gouvernement fédéral, un meilleur partage des frais de l'aide apportée aux revendicateurs du statut de réfugié.

TRANSITIONS

RECOMMANDATION 5

Le gouvernement fédéral devrait accorder aux revendicateurs du statut de réfugié un permis de travail jusqu'à ce qu'il ait pu établir le bien-fondé de leur requête.

Le gouvernement fédéral étudie actuellement le projet de loi C-55, selon lequel l'octroi du statut de réfugié se ferait en deux étapes. La première prendrait peu de temps; on ne ferait passer au second stade que les demandes dignes d'être retenues. Même si nous appuyons l'accélération de la procédure actuelle, nous tenons à souligner que ce projet de loi fait l'objet de critiques virulentes de la part de ceux, particuliers et groupes, qui trouvent que le rejet rapide de ces demandes au premier stade risque d'exposer certains requérants à de grands dangers. Nous avons étudié les modifications qu'il faudrait apporter à l'accès à l'aide sociale si le projet de loi C-55 était adopté.

RECOMMANDATION 6

Le projet de loi C-55 devrait permettre aux revendicateurs du statut de réfugié dans le besoin d'être admissibles à l'aide sociale en attendant les résultats de la première étape de la nouvelle procédure d'octroi du statut de réfugié. Une fois admis à l'étape suivante, ils devraient y être admissibles jusqu'à la décision finale.

Finalement, le manque de compréhension et de communication entre les trois paliers de gouvernement au sujet de la prestation des services d'aide sociale aux revendicateurs du statut de réfugié a contribué aux difficultés que connaissent ceux qui ont des problèmes avec les services d'immigration. On nous a souvent fait remarquer au cours de nos consultations que les personnes nécessiteuses étaient souvent victimes de la confusion qui surgissait lorsque notre politique en matière d'immigration était en cause. À notre avis, il est fort possible de favoriser une meilleure communication entre les trois paliers de gouvernement, et d'assurer l'application uniforme des politiques concernant les revendicateurs du statut de réfugié qui sollicitent de l'aide.

Quant aux enfants qui ne fréquentent plus l'école et qui, à ce titre, n'ont pas droit aux prestations familiales, nous croyons que le seul critère d'aide devrait être le besoin. Nous sommes en faveur de l'éducation; comme on le verra plus loin, nous appuyons les mesures propres à retenir les enfants à l'école, mais nous trouvons que le système d'aide sociale ne devrait pas refuser d'aider les familles nécessiteuses comptant des enfants pour parvenir à ces fins. Nous désapprouvons fortement toute tentative d'imiter les Américains et leur façon d'encourager la fréquentation de l'école par ce qu'ils appellent le *"learnfare"*.⁶

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

RECOMMANDATION 7

Le fait qu'un enfant ne fréquente pas l'école ne devrait pas être un motif de son inadmissibilité à l'aide sociale.

Le dernier exemple d'inadmissibilité automatique concerne les personnes en grève légale ou en lock-out. Comme le cas des chômeurs illustre la plupart des difficultés inhérentes à l'inadmissibilité automatique, il est bon de s'arrêter sur cette question. Une grève est le test du rapport de force ultime existant entre un groupe d'employés et un employeur. Elle consiste essentiellement en un refus collectif et volontaire de travailler de la part des employés. La plupart des gros syndicats versent une indemnité de grève; on estime que 90 % des grévistes reçoivent une telle indemnité, mais les sommes en cause sont généralement calculées au niveau de subsistance, soit 50 \$ ou 100 \$ par semaine, selon le nombre de personnes à leur charge. En l'absence d'économies personnelles et du revenu d'un conjoint, le besoin ne tarde pas à se faire pressant.

En ce moment, l'aide sociale générale ne permet d'offrir qu'une aide d'urgence aux grévistes ou aux personnes en lock-out, sauf si ces derniers présentent une lettre de démission indiquant qu'ils se distancent formellement du conflit. Le versement maximal permis, soit deux semaines de prestations, n'est techniquement pas renouvelable, bien qu'en pratique cette règle soit parfois ignorée. Il arrive que certaines familles se séparent temporairement, pour que le conjoint et les enfants puissent toucher les prestations maximales de l'aide sociale générale.

Ailleurs qu'en Ontario, les usages varient beaucoup d'un territoire de compétence à l'autre. Tantôt, le chômeur est admissible à l'aide sociale s'il est dans le besoin; tantôt, seuls les membres de sa famille y ont droit. La grande portée de notre principe de l'admissibilité justifie que l'on envisage de répondre aux besoins des membres de la famille d'un gréviste.

Les membres du Comité n'ont pas réussi à décider s'il fallait admettre un gréviste à l'aide sociale en fonction de ses besoins. Certains trouvent que notre principe de l'admissibilité devrait avoir une telle portée. D'autres pensent que le fait d'accorder de l'aide aux grévistes modifierait la dynamique de la grève et accroîtrait l'intervention de l'État dans ce qui est essentiellement un différend bilatéral privé. Il est intéressant de souligner que, au cours de nos audiences publiques, ni le patronat ni les syndicats n'ont réclamé de modifications des règles actuellement en vigueur.

RECOMMANDATION 8

Avec la possible exception de ceux qui prennent part à un conflit de travail, aucun résident de l'Ontario ne devrait être déclaré automatiquement inadmissible à l'aide sociale. Les demandes devraient être évaluées en fonction des besoins seulement.

TRANSITIONS

Admissibilité par catégorie

Le montant et la forme des prestations touchées par un requérant dépendent, dans une large mesure, de la catégorie dans laquelle il est classé. Il existe, à l'heure actuelle, 17 catégories principales d'admissibilité en vertu de la Loi sur les prestations familiales et cinq, en vertu de la Loi sur l'aide sociale générale. Les diverses catégories reflètent les différences perçues en matière de besoin; par exemple, on estime que les handicapés ont des besoins plus importants que les autres bénéficiaires.

L'admissibilité par catégorie est née de la décision d'accorder des prestations à des groupes de personnes non couvertes jusque-là. Les principaux éléments du système furent mis au point pendant les années 1950 alors que le nombre des prestations augmenta en vertu d'un certain nombre de lois différentes (voir le chapitre 2 pour de plus amples détails à ce sujet). Bien que de nombreux programmes catégoriels aient été fusionnés à la suite de l'adoption, en 1967, de la Loi sur les prestations familiales et de la Loi sur l'aide sociale générale, le principe de l'admissibilité par catégorie est demeuré, tout comme la complexité déroutante du système des catégories. Nous croyons que l'on pourrait éliminer nombre de ces distinctions dans l'intérêt d'un système plus juste et plus simple.

Dans nos tentatives de concevoir un tel système, c'est-à-dire un système comportant moins de catégories, nous avons commencé par reconnaître que l'existence des catégories peut se justifier par deux grandes raisons : des différences évidentes en matière de besoin entre des groupes distincts (par exemple, entre les personnes handicapées et celles qui ne le sont pas), et des raisons étrangères aux besoins, comme la promotion de valeurs et objectifs sociaux divers – en d'autres termes, pour refléter la perception selon laquelle certains groupes de bénéficiaires sont plus méritants que d'autres.

Dans le meilleur des mondes, nous n'aurions peut-être pas besoin de catégories car les besoins essentiels et particuliers de chaque bénéficiaire seraient satisfaits par un système de services et une structure de prestations souples et sensibles. Nous reconnaissons tout de même qu'un tel système entraînerait d'importantes difficultés administratives, des méthodes complexes et un certain manque d'équité si les travailleurs essayaient en vain de tenir compte des caractéristiques uniques de chaque requérant en se reportant à ce qui serait une liste déroutante de besoins particuliers. Les catégories sont une nécessité pour que le système fonctionne de façon relativement efficace.

Des catégories reposant sur de vastes différences en matière de besoin peuvent se justifier; de même, il faut établir des distinctions entre différents groupes de bénéficiaires quand on détermine la nature des possibilités qui leur seront offertes et les circonstances dans lesquelles leur participation à la planification des possibilités (voir le chapitre 5) serait obligatoire. Nous rejetons toutefois vivement le maintien de distinctions qui reflètent des valeurs sociales différentes et les jugements moraux

Témoignages

**St. Marys and District
Association for Community
Development**

Il existe des programmes pour les chômeurs, les familles monoparentales, les personnes âgées, celles qui ont des problèmes de santé et les handicapés physiques ou autres. Cette façon de structurer l'aide sociale et de regrouper les gens en catégories complique "leur problème" et renforce "l'étiquette" qu'on leur colle. Aux yeux de la collectivité, ces personnes sont marquées et inférieures. La collectivité comme les bénéficiaires de l'aide sociale finissent par accepter les étiquettes de "bons à rien", d'"habitants de ghetto" ou d'"inaptes au travail" qu'on colle à ces derniers. On ne peut guère donc s'étonner que les gens finissent par perdre l'espoir de contribuer à la collectivité dans laquelle ils vivent.

**Syndicat canadien de la
fonction publique, division
de l'Ontario**

Voici un cas exemplaire : Les prestations touchées par une mère de famille ont diminué de 600 \$ (prestations familiales avec un fils) à 279 \$ (aide sociale générale pour une seule personne). La bénéficiaire était diabétique et, bien qu'elle ait préparé son avenir en obtenant un diplôme en journalisme, elle n'a jamais pu travailler. Son taux de sucre fluctue constamment. Les mères de famille qui cessent de toucher les prestations familiales voient leur revenu chuter considérablement et perdent le droit à un logement à prix abordable; et cela se produit souvent alors qu'elles vieillissent, sont en mauvaise santé, ont un niveau d'instruction peu élevé, etc...

**Conseil du travail
régional d'Ottawa**

Dans sa forme actuelle, le système d'aide sociale s'intéresse surtout à la situation particulière d'une personne sans tenir compte du fait que la société a contribué à cette situation. On cherche à déterminer dans quelle mesure le requérant mérite de bénéficier de l'aide sociale. On "punit" ceux qui ne sont pas très méritants en ne leur versant que de faibles sommes d'argent.

portés sur certaines personnes.

L'examen des 22 catégories en vigueur actuellement prouve que le système d'aide sociale conserve une "hiérarchie du mérite". À en juger d'après les prestations réelles

TRANSITIONS

qu'il verse, les personnes aveugles et handicapées ainsi que leurs familles figurent parmi les plus méritantes tandis que les jeunes et ceux qui sont considérés aptes au travail sont les moins méritants.

Les familles dont le chef est aveugle reçoivent les prestations les plus élevées; elles jouissent aussi des exemptions de gains et des plafonds de biens les plus généreux. Les aveugles n'ont pas besoin de chercher du travail, mais, s'ils travaillent, ils ne sont pas automatiquement exclus de l'aide sociale après un nombre arbitraire d'heures de travail, comme le sont les chefs de famille monoparentale. Ils ne sont pas soumis au test de l'aptitude au travail comme les personnes aptes au travail, et les bénéficiaires aveugles âgés de 18 à 20 ans peuvent vivre n'importe où, contrairement aux autres adolescents de 18 à 20 ans qui ne peuvent pas toucher de prestations s'ils vivent chez leurs parents. Le travail autonome n'exclut pas les aveugles comme il le fait pour d'autres requérants; aucune période de carence ne retarde leur admissibilité et aucun pouvoir discrétionnaire ne peut modifier leur droit aux prestations.

Par contre, les jeunes gens seuls aptes au travail touchent les prestations les moins élevées possible, ne peuvent conserver, au mieux, qu'un minimum de biens et ne bénéficient que des exemptions de gains les plus basses. On peut leur refuser de l'aide si leurs antécédents professionnels sont médiocres et s'ils refusent de suivre une formation. Pour recevoir de l'aide, ils doivent chercher du travail ou suivre des études; ils sont parfois complètement inadmissibles s'ils vivent chez leurs parents.

Nous ne suggérons pas par là que les personnes handicapées ne méritent pas un traitement privilégié, justifié par des besoins supplémentaires. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous nous soucions plutôt de voir minimiser le plus possible le recours à des méthodes fondées sur des jugements moraux, ou chargées de valeurs explicites ou tacites, pour définir les besoins. Si l'on peut démontrer que les besoins des handicapés, ou de tout autre groupe, d'ailleurs, sont plus importants que ceux d'une autre catégorie, ces bénéficiaires devraient avoir droit présomptif à des prestations plus élevées. La question est maintenant de savoir si les prestations plus élevées actuellement accordées aux personnes handicapées reflètent avec précision leurs besoins plus importants.

Nombre d'autres différences découlant de la "hiérarchie du mérite" sont moins faciles à expliquer de façon rationnelle. Les prestations touchées par les femmes âgées de 60 à 64 ans sont près du double de celles qu'on accorde à un homme du même âge. Cela témoigne peut-être de l'opinion traditionnelle selon laquelle les hommes ont une plus grande obligation de travailler, mais, de nos jours, on ne peut décrire cette distinction que comme une discrimination patente, fondée sur le sexe. Comme nous l'avons déjà mentionné, les prestations familiales imposent aux mères célibataires, séparées et abandonnées une période de carence de trois mois alors qu'il n'y a aucune exigence de ce genre pour les mères divorcées ou veuves. Quelle que soit l'étiquette

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

sociale que l'on ait pu déjà invoquer pour établir certaines distinctions entre une situation dans laquelle on croyait que l'intéressée avait une part de responsabilité et celle dans laquelle elle semblait impuissante, le système d'aide sociale ne devrait plus permettre ce genre de distinctions.

RECOMMANDATION 9

À court et à moyen terme, il conviendrait de ramener à trois le nombre des catégories de l'aide sociale, à savoir :

- **les personnes handicapées;**
- **les personnes nécessiteuses qui doivent participer au processus de planification des possibilités;**
- **les personnes nécessiteuses qui sont encouragées à participer à un tel processus, mais qui n'y sont pas tenues.**

Nous proposons cette réduction du nombre des catégories en partant de l'hypothèse que plusieurs autres recommandations formulées dans le présent chapitre seront adoptées. Mentionnons, à ce titre, l'uniformisation des trois définitions de l'invalidité utilisées maintenant par les lois régissant l'aide sociale et par les Services de réadaptation professionnelle, le passage de la notion d'"invalidité" à celle de "handicap" (voir la section intitulée "Une nouvelle définition" ci-dessous) et l'inclusion de la prestation pour enfants handicapés et de celle des parents de famille d'accueil dans une loi distincte.

La tâche importante qui consiste à réduire le nombre des catégories est essentiellement d'ordre mécanique. La première étape consiste à identifier le grand nombre de règles mineures qui distinguent une catégorie de l'autre. Nous ne prétendons pas fournir, dans le présent rapport, un manuel permettant d'y parvenir. On peut toutefois identifier brièvement certaines questions dont il faut tenir compte afin de réduire le nombre de catégories : les niveaux des allocations, les plafonds de biens, les périodes d'étalement des gains, les niveaux de gains admissibles, la poursuite du soutien, l'admissibilité conditionnelle, les délais de carence et l'étendue des pouvoirs discrétionnaires.⁷

Les définitions de l'invalidité

À l'heure actuelle, le système d'aide sociale a deux définitions de l'invalidité (mis à part la définition de la cécité), qui régissent l'admission aux prestations à long terme (les prestations familiales). La première définition décrit les personnes handicapées, la seconde, les personnes inaptes au travail de façon permanente. (Les Services de réadaptation professionnelle ont recours à une troisième définition.)

Dans la pratique, ces deux définitions exigent que l'état qui rend le requérant admissible soit permanent et de nature pathologique. La distinction entre les deux définitions

TRANSITIONS

réside dans la gravité des états qu'elles décrivent; les états qui répondent aux critères d'incapacité permanente au travail pour des raisons médicales sont généralement considérés comme moins graves que les états définis comme des incapacités qui restreignent les activités liées à une vie normale. Étant donné que la définition de l'incapacité permanente au travail est moins restrictive, mais qu'elle donne droit au même niveau de prestations, c'est celle qui est la plus couramment employée. Dans la présente discussion, le terme "handicapé" s'appliquera aux personnes appartenant aux deux groupes.

Nous croyons qu'il convient de conserver, dans l'aide sociale, une catégorie distincte pour les personnes handicapées. Il s'agit de l'une des rares catégories qui peut se justifier en fonction des besoins. Il est clair pour nous que les personnes handicapées ont des besoins supplémentaires qu'il convient de reconnaître dans le cadre de la structure des prestations de l'aide sociale. Pour que le système puisse traiter ces personnes correctement, du point de vue administratif, certains de ces besoins supplémentaires doivent être pris en charge dans le cadre de l'allocation de base. Une définition fonctionnelle de l'invalidité s'impose donc. C'est là une tâche de grande importance, car nous sommes arrivés à la conclusion que les définitions actuelles ont créé une situation de crise.

La conversion d'un ensemble de critères en une définition viable est l'une des tâches les plus difficiles et les plus délicates que puissent entreprendre ceux qui conçoivent les programmes destinés aux personnes handicapées. La vaste gamme des définitions utilisées dans ces programmes d'un bout à l'autre du Canada en est la preuve, tout comme l'est le sentiment de plus en plus généralisé que les décisions prises en ce domaine sont essentiellement subjectives, quelles que soient les formulations et les méthodes choisies. "On constate une lutte constante au périmètre de toutes ces définitions; cette lutte se manifeste par les pressions qui s'exercent en faveur de l'extension ou du rétrécissement de la catégorie de l'invalidité."⁸

Les raisons de ce phénomène sont multiples. Le jugement clinique, même quand il est uniquement orienté sur la question de l'incapacité, est loin d'être uniforme et objectif. Par exemple, il existe des divergences importantes au sein de la profession médicale à propos du moment où les facteurs environnementaux provoquent une invalidité. On ne s'accorde pas non plus sur les rôles par rapport auxquels on doit mesurer la capacité; certains disent même être incapables de les préciser. Les tribunaux, les groupes d'assistance et les personnes handicapées elles-mêmes font pression pour élargir le groupe des personnes considérées comme handicapées.

Les définitions de l'invalidité dans les programmes d'aide sociale de l'Ontario soulèvent plusieurs autres préoccupations. Dans la pratique, l'interprétation que l'on fait des deux définitions en vigueur revient à exiger qu'un état débilitant rendant une personne admis-

Témoignages

Un bénéficiaire

Vos médecins considèrent que je peux travailler, mais le mien dit que non. Je trouve étrange de toucher une pension d'invalidité du gouvernement fédéral alors que je n'ai pas droit aux prestations de maladie prévues par l'aide sociale.

**Des travailleurs sociaux
des Services sociaux de
Thunder Bay**

Le service n'est pas parfait pour les gens qui passent à travers les mailles du filet, soit ceux qui sont socialement inaptes au travail, ceux qui n'ont guère d'instruction, les anciens bûcherons, les malades mentaux, les handicapés fonctionnels et autres handicapés du point de vue social et environnemental.

**Dr J.W. Aldis, arbitre
médical, Toronto**

Un problème se pose lorsque l'on veut exprimer des diagnostics médicaux définissables comme "diminués, handicapés et invalides" en un état comme "l'incapacité permanente au travail", qui n'est pas d'ordre médical et qui s'avère beaucoup plus difficile à définir.

sible soit permanent. Cela a deux effets. Tout d'abord, on exclut des personnes qui sont profondément handicapées, mais dont l'état n'est parfois pas permanent, comme les schizophrènes, dont l'affection est cyclique; les dimensions de ce problème sont peut-être le mieux illustrées par le fait que 38,4 % des bénéficiaires appartenant à la catégorie dite de "mauvais état de santé temporaire", le sont depuis au moins 18 mois. Deuxièmement, cela décourage les bénéficiaires de faire des efforts pour se préparer à un emploi et à en trouver un, car la décision selon laquelle un état débilitant est permanent – surtout quand elle est liée à l'établissement de l'incapacité au travail – semble éliminer la possibilité même du travail.

L'écart entre les taux accordés aux personnes handicapées et ceux accordés aux non-handicapés est démesurément vaste et incite fortement les requérants qui s'attendent à avoir besoin d'une aide à long terme à se faire classer comme handicapés. Il n'existe aucune catégorie de prestations visant à répondre aux besoins des personnes qui, tout en n'étant pas handicapées du point de vue médical, sont susceptibles de recevoir de l'aide sociale pendant une période de temps assez longue pour d'autres motifs. L'aide sociale générale regroupe un nombre élevé et croissant de ces bénéficiaires à plus long

TRANSITIONS

terme et quasi-handicapés. Étant donné que les municipalités sont obligées de participer au financement des prestations accordées à ces bénéficiaires à long terme, elles exercent des pressions constantes sur le gouvernement provincial pour qu'il accepte ces personnes dans la seule catégorie d'aide à laquelle elles soient admissibles dans le cadre du programme de longue durée, que sont les prestations familiales. En d'autres termes, un chômeur de longue durée nécessiteux, présentant divers troubles sociaux et affectifs ainsi que certains problèmes médicaux mineurs n'a pratiquement aucune autre source adéquate de soutien à long terme que la catégorie d'invalidité prévue par le programme des prestations familiales. Cette personne reste donc prisonnière d'un programme conçu pour ceux qui ont des besoins financiers de courte durée.

Tous les programmes d'aide sociale destinés aux personnes handicapées ont un résultat en commun : c'est en fonction de conditions économiques externes que l'on établit les limites de la définition de l'invalidité, en particulier quand on découvre que le fait d'être invalide est le seul moyen d'avoir droit à une allocation à peu près suffisante.

En fait, l'état pathologique ou l'invalidité qui empêche une personne d'exécuter une activité donnée dépend parfois de divers facteurs non médicaux. Le processus actuel d'établissement de l'invalidité s'appuie toutefois uniquement sur les résultats médicaux, sans mécanisme d'évaluation des facteurs non médicaux tels que la conjoncture du marché du travail et l'âge du requérant. Les décisions "médicales" ne peuvent tenir compte de ces facteurs de façon explicite, mais elles reposent néanmoins sur des jugements discrétionnaires implicites quant à la capacité des requérants à assumer des rôles particuliers. Ce manque de clarté de la définition suscite de grandes difficultés pour les professionnels auxquels on demande d'évaluer tel ou tel requérant.

Le profil des personnes handicapées bénéficiaires de l'aide sociale s'est profondément modifié au cours des vingt dernières années. Tout d'abord, ce groupe a progressé beaucoup plus rapidement que la population en général. Par exemple, le nombre des bénéficiaires handicapés était d'environ 30 000 en 1972, mais de près de 80 000 en 1987, soit une augmentation de 167 %. Bien que toutes les ramifications de cette hausse ne soient pas claires, il est évident que le système est soumis à de plus grandes pressions et que les facteurs non médicaux jouent un rôle plus important dans le processus d'établissement de l'invalidité. Deuxièmement, les caractéristiques de ces bénéficiaires changent rapidement (voir le chapitre 2) en même temps que les attitudes du public et des personnes handicapées elles-mêmes évoluent. Ces changements font apparaître un groupe de bénéficiaires plus jeunes, pour lesquels la réadaptation et la participation au monde du travail sont souvent possibles.

Confusion et frustration sont l'issue inévitable. Le nombre des personnes handicapées qui dépendent de l'aide sociale augmente considérablement tandis que les définitions sont perçues comme peu claires et injustes. De plus, ces définitions mêmes sous-

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

entendent que les bénéficiaires handicapés n'ont aucun espoir d'occuper un emploi rémunérateur : cette restriction n'est tout simplement plus valable.

UNE NOUVELLE DÉFINITION

Nous croyons que le système d'aide sociale doit adopter une toute nouvelle attitude à l'égard des personnes handicapées. Nous avons donc examiné les démarches suivies dans différents territoires de compétence.

RECOMMANDATION 10

Une nouvelle définition, celle de la “personne handicapée”, doit remplacer les définitions actuelles de l’incapacité permanente au travail et de l’invalidité. Cette nouvelle définition doit s’inspirer de la notion qu’une personne handicapée l’est à la suite d’une incapacité et d’une invalidité (selon la définition de l’Organisation mondiale de la santé) pendant une période de temps prolongée.

L'adoption de la classification de l'Organisation mondiale de la santé (oms) remplacerait les critères actuels de permanence, d'état et de gravité par un système qui définirait l'admissibilité en termes de pertes, d'anomalies (incapacité), d'incapacité à exécuter des activités (invalidité) et d'incapacité à assumer des rôles (handicap). Ces trois composantes se définissent comme suit :

- Par *incapacité*, on entend “toute perte ou anomalie de fonctionnement d’une structure ou d’une fonction psychologique, physiologique ou anatomique”.
- Par *invalidité*, on entend “toute restriction ou insuffisance (résultant d’une incapacité) empêchant d’exécuter une activité de la façon ou dans les limites considérées normales pour un être humain”.
- Par *handicap*, on entend “un désavantage résultant d’une incapacité ou d’une invalidité qui limite ou prévient l’accomplissement d’un rôle qui est normal (selon l’âge, le sexe et les facteurs sociaux ou culturels) pour la personne présentant ce désavantage”.⁹

Nous croyons que l'existence d'une incapacité établie médicalement doit demeurer une condition nécessaire. L'invalidité fonctionnelle qui en résulte doit être d'une certaine gravité et de nature prolongée. L'évaluation de la façon dont l'invalidité handicape le requérant doit se concentrer sur des mesures liées au travail et sur les rôles dont les conséquences financières justifient une allocation de base plus élevée. Les facteurs non médicaux qui permettent d'établir si une personne se trouvant dans une certaine situation est handicapée doivent aussi jouer un rôle dans le processus décisionnel.

TRANSITIONS

RECOMMANDATION 11

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit ébaucher des normes et des lignes directrices générales permettant d'établir une nouvelle définition de l'invalidité après consultation, entre autres, de l'Association médicale de l'Ontario.

Le groupe qui assumera cette tâche, quel qu'il soit, pourrait également apporter un précieux concours en préparant des documents à l'intention de la profession médicale dans son ensemble concernant les aspects médicaux du nouveau processus d'établissement de l'invalidité.

En recommandant la classification de l'OMS, nous ne cherchons pas à recommander une définition qui soit plus ou moins clémentine que celle qui a cours. Nous cherchons plutôt à ajouter à cette définition de nouveaux éléments qui traitent directement et de façon réaliste du rôle que les requérants assument dans la société. L'emploi de la classification de l'OMS a également été proposé par le Dr R.A. Farmer dans un rapport rédigé en 1982.¹⁰ Cette classification est de plus en plus acceptée comme un cadre solide permettant de recueillir les renseignements requis par le processus d'établissement de l'invalidité.

Aucune définition ne donnera jamais entière satisfaction. Il y aura toujours des tensions au sein du système, quelle que soit la formulation choisie. Nous croyons toutefois qu'une démarche reposant sur la classification de l'OMS représente une grande amélioration par rapport au système actuel, qui se contente d'accepter une opinion médicale sur l'incapacité comme un substitut satisfaisant à l'établissement de l'invalidité.

Le processus d'établissement de l'invalidité que nous avons décrit au chapitre 7 deviendra beaucoup plus explicite et visible grâce à cette nouvelle démarche. Le rôle du médecin sera mieux compris et on reconnaîtra plus clairement que l'opinion médicale doit éventuellement se combiner à une évaluation interdisciplinaire permettant, entre autres, de discerner l'influence des facteurs non médicaux sur l'état débilitant du requérant.

Trois facteurs viennent nuancer les risques de multiplication des nouveaux cas en vertu de la nouvelle définition. Tout d'abord, on a déjà observé une croissance substantielle de ces derniers au cours des quinze dernières années. Les médecins et le Conseil consultatif médical tiennent déjà compte de facteurs autres que des critères médicaux proprement dits. Deuxièmement, l'établissement d'une invalidité ne sera plus définitif dans tous les cas; le processus permettra l'examen périodique, le cas échéant. Troisièmement, une fois que l'on aura éliminé de la définition la notion de permanence et que l'on commencera à tenir compte de facteurs non médicaux, certains bénéficiaires pourront profiter de diverses modalités de réadaptation, ce qui les mènera éventuellement à l'indépendance. En fait, la nouvelle définition est largement conforme

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

à celle qui est maintenant employée pour établir l'admissibilité aux Services de réadaptation professionnelle. Nous croyons que l'accroissement du nombre des cas, qui est susceptible de se produire à la suite de la reconnaissance officielle des facteurs non médicaux, sera compensé par le fait que, avec la planification et le soutien nécessaires, nombre de bénéficiaires ne dépendront plus jamais du système.

Ces recommandations devraient permettre de résoudre les problèmes de définition qui hantent le système actuel. Nous comprenons que les normes de l'Organisation mondiale de la santé puissent paraître quelque peu complexes pour le profane. Un certain nombre de professionnels de la santé et l'Association médicale de l'Ontario nous ont toutefois assurés qu'elles étaient largement comprises et acceptées par ceux qui devront les appliquer quotidiennement.

Le nouveau système d'aide sociale réduira l'intérêt financier à se mouler à tout prix dans la définition de "handicap" à deux autres égards. Tout d'abord, à mesure que l'allocation de base se rapprochera d'un niveau suffisant, les conséquences financières du fait de ne pas satisfaire à cette définition seront moins graves. Deuxièmement, les prestations des personnes handicapées se maintiendront à un niveau raisonnable si on définit un certain nombre de frais spéciaux comme étant la conséquence de besoins particuliers obligatoires.

Au cours de notre examen, nous avons rencontré des personnes sérieusement handicapées, qui, malgré tout, ne satisfont pas aux définitions actuelles, qui reposent sur des normes cliniques : la femme seule d'âge mûr qui n'a plus d'enfants à sa charge et qui, bien que ses problèmes médicaux ne soient pas graves, est bel et bien incapable de se joindre au monde du travail à ce stade de sa vie; la personne atteinte d'incapacité et connaissant de sérieuses difficultés sociales et affectives, qui dépend de l'aide sociale générale depuis des années; la personne dont l'état s'explique par un diagnostic, soit de troubles affectifs, soit d'affections dues à l'environnement, mais à laquelle on refuse de l'aide parce que les médecins ne peuvent s'entendre sur le diagnostic correct. En même temps, nous avons rencontré des personnes que l'on avait classées comme handicapées pour ensuite les traiter comme des retraités, sans accorder la moindre attention aux possibilités qu'on aurait pu les aider à saisir. Nous croyons que l'emploi de la classification de l'Organisation mondiale de la santé, conjugué à un processus qui reconnaît qu'il faut bien davantage qu'une opinion purement clinique, devrait augmenter la probabilité que l'on prenne des décisions appropriées, c'est-à-dire des décisions qui identifieront les personnes vraiment handicapées et qui les considéreront en même temps comme des participants valables à la vie de leur collectivité.

INVALIDITÉ TEMPORAIRE

On devrait traiter les personnes qui présentent une incapacité temporaire comme des

TRANSITIONS

personnes dans le besoin, et leur incapacité devrait constituer un des facteurs servant à établir quand et comment on pourrait les encourager à ne plus dépendre de l'aide sociale. Ces personnes peuvent également être admissibles à des prestations spéciales, comme on le montrera plus loin.

RECOMMANDATION 12

On devrait éliminer la catégorie des personnes temporairement inaptes au travail pour des raisons médicales.

On devrait aussi, dans le cadre du processus de planification des possibilités décrit au chapitre 5, procéder à l'évaluation des personnes qui ne peuvent ni travailler ni s'intéresser à d'autres possibilités en raison d'une incapacité temporaire (une jambe cassée, par exemple). Nous croyons que cette recommandation peut se mettre en oeuvre. Nous recommandons également d'accorder les mêmes taux aux personnes aptes au travail. D'autre part, la question controversée de la classification de bénéficiaires à long terme comme temporairement inaptes au travail devrait être résolue par la fusion des structures de l'aide sociale générale et des prestations familiales, et par l'élimination du critère de permanence lors de l'évaluation de l'admissibilité aux prestations d'invalidité.

SERVICES DE RÉADAPTATION PROFESSIONNELLE

Après avoir éliminé le critère de permanence du processus d'établissement de l'invalidité, il sera d'autant plus urgent d'offrir des programmes de réadaptation aux bénéficiaires handicapés. Au fil de nos audiences publiques et de nos réunions, nous nous sommes sentis de plus en plus troublés par l'absence de liaison active entre l'aide sociale et les Services de réadaptation professionnelle. Bien que ces deux programmes relèvent du ministère des Services sociaux et communautaires, ils sont essentiellement indépendants. Seulement 3 % des bénéficiaires handicapés du programme des prestations familiales profitent activement des Services de réadaptation professionnelle.

RECOMMANDATION 13

L'aide sociale et les Services de réadaptation professionnelle devraient employer la même définition de l'invalidité (ou du handicap).

Une fois les deux programmes reliés, les Services de réadaptation professionnelle pourraient servir à analyser les possibilités qui s'offrent aux personnes handicapées bénéficiaires de l'aide sociale, pour ensuite les assister dans l'obtention des services et

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

du soutien dont ils ont besoin. Le chapitre 5 contient une description de la façon de procéder.

RECOMMANDATION 14

Afin d'harmoniser davantage les deux systèmes, il faudrait mettre à la disposition de toutes les personnes handicapées bénéficiaires de l'aide sociale l'allocation de résidence secondaire offerte aux bénéficiaires des Services de réadaptation professionnelle.

RECOMMANDATION 15

On devrait porter à 16 ans l'âge minimum d'admissibilité à l'aide sociale pour les personnes handicapées.

L'admission à l'allocation de résidence secondaire permettra à tous les bénéficiaires handicapés d'acquitter leurs frais de logement lorsqu'ils doivent se déplacer pour subir une évaluation ou suivre un programme de formation. En abaissant l'âge minimum d'admissibilité, on traite l'aide sociale de la même façon que la réadaptation professionnelle. Les personnes inaptes au travail âgées de 16 ans qui habitent chez leurs parents n'ont actuellement droit qu'aux prestations de l'aide sociale générale de leur propre chef et touchent, par conséquent, des prestations moindres pendant deux ans.

Nous présentons, de façon plus élaborée, le processus d'établissement de l'invalidité au chapitre 7.

La prestation aux parents de famille d'accueil

La prestation aux parents de famille d'accueil (également connue sous le nom de programme de placement familial) est l'un des plus anciens éléments de notre législation en matière d'aide sociale. Ce programme, entièrement distinct des programmes de placement familial administrés par les sociétés d'aide à l'enfance, a été introduit par la Loi de 1921 intitulée *Mothers' Allowances Act*. À l'origine, la prestation avait en grande partie le même objectif qu'aujourd'hui : assurer une aide financière aux personnes qui élèvent un enfant qui n'est pas le leur. En pratique, elle est remise aux membres de la famille et aux amis qui, de façon informelle, s'occupent d'un enfant pendant une période indéfinie. Elle est réservée à ce groupe cible en raison du fait que les autres modalités de placement en foyer d'accueil relèvent du système d'aide à l'enfance administré par les sociétés d'aide à l'enfance. On n'effectue aucun examen des besoins des parents des enfants placés, bien qu'on évalue les besoins de ces enfants et qu'on demande aux parents de famille d'accueil d'obtenir le soutien des parents naturels dans la mesure du possible.

TRANSITIONS

En l'absence de mission bien définie du programme, le ministère des Services sociaux et communautaires a effectué une évaluation globale de la prestation aux parents de famille d'accueil, qu'il a mise à notre disposition. Cette évaluation définit les objectifs tacites du programme comme suit :

- fournir une aide financière aux personnes qui prennent volontairement la responsabilité de l'éducation d'un enfant lorsque les parents naturels sont incapables ou refusent de s'occuper de cet enfant ou de subvenir à ses besoins;
- s'efforcer de garder ces enfants au sein de leur parenté, ou encore dans un milieu familial; et
- éviter que ces enfants n'aient besoin de la protection de l'État, ni d'une plus grande ingérence de sa part qui est fort onéreuse.

Nous approuvons ces objectifs. Plus précisément, cette prestation constitue un moyen important d'appliquer notre principe de soutien à la famille et de concrétiser les valeurs sous-tendant des lois récentes comme la Loi sur les services à l'enfance et à la famille.

Nos audiences publiques et les mémoires que nous avons reçus ont mis en lumière trois problèmes majeurs concernant cet élément relativement mineur de la législation sur l'aide sociale (il ne touche qu'environ 5 000 enfants). Tout d'abord, cet important programme souffre toujours d'un manque d'objectifs bien définis. Comme il n'est pratiquement pas mentionné dans les lois en vigueur, on n'a fait aucun effort pour définir publiquement les grandes orientations qui permettraient d'évaluer ses résultats.

Deuxièmement, le rôle que l'État assume, par le biais du système d'aide sociale en offrant une aide financière aux parents de famille d'accueil, demeure incertain. Certains prétendent qu'il a une certaine obligation de veiller à ce que ses crédits soient consacrés à assurer un placement avantageux pour l'enfant. Les administrateurs nous ont déclaré qu'ils ressentent cette obligation, mais n'ont ni l'expérience, ni le mandat pour jouer un tel rôle. En revanche, l'État a l'obligation nettement définie de s'assurer, par le biais des sociétés d'aide à l'enfance, que les enfants placés dans le cadre du réseau des foyers d'accueil de ces sociétés reçoivent une éducation de qualité. Le versement d'une prestation aux parents de famille d'accueil doit-il entraîner des efforts supplémentaires au nom de l'enfant? Nous en savons très peu sur le sort de ces enfants. Nous avons entendu parler de quelques placements inadéquats, mais ces cas étaient anecdotiques.

Troisièmement, les taux des prestations offertes aux parents de famille d'accueil sont en moyenne légèrement plus élevés que ceux des prestations d'aide sociale versées au titre des enfants, tout en étant de beaucoup inférieurs à ceux des sociétés d'aide à l'enfance. Beaucoup ont critiqué les écarts entre ces trois barèmes; ou pourrait conclure, en effet, qu'on accorde plus d'importance aux responsabilités parentales quand ces dernières ne sont pas assumées par le père ou la mère naturels.

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

RECOMMANDATION 16

La prestation aux parents de famille d'accueil devrait être maintenue à titre de programme déjà établi de soutien à la famille. Les objectifs et critères du programme devraient être clairement définis par la loi.

Par ailleurs, le fait de verser des prestations à des tiers qui s'occupent d'enfants qu'ils accueillent volontairement ne devrait pas, en soi, requérir ni justifier d'ingérence ultérieure de l'État. Nous ne surveillons pas les soins que les personnes nécessiteuses donnent à leurs enfants, simplement parce qu'elles sont pauvres et ont recours à une aide financière. En revanche, lorsqu'on estime qu'un enfant court des risques et, à ce titre, qu'il fait l'objet d'un placement, il est évident que l'obligation de l'État dépasse le versement d'une aide financière. Cette obligation ne découle pas du fait que l'État verse une aide financière, mais plutôt de la responsabilité spéciale qu'il assume en se chargeant d'un enfant ayant besoin de protection.

En raison du manque de preuves solides que les enfants inscrits à ce programme courent habituellement des risques dans leur famille d'accueil, le programme de prestations aux parents de famille d'accueil n'a pas besoin d'une surveillance ni de critères aussi stricts que ceux dont doit se doter le système d'aide à l'enfance. Rien encore ne justifie la mise sur pied d'un processus distinct, d'un autre moyen d'ingérence de la part de l'État.

D'autre part, nous ne comprenons pas pourquoi le système d'aide à l'enfance ne devrait pas réagir ici comme il le fait ailleurs. Le fait que la prestation que touchent les parents de famille d'accueil provienne de l'aide sociale ne diminue en rien l'obligation des sociétés d'aide à l'enfance de passer à l'action lorsque le bien-être de l'enfant est en danger. Au cours de notre examen, on nous a démontré que les sociétés d'aide à l'enfance ne réagissent pas toujours de manière appropriée aux inquiétudes exprimées par les administrateurs de l'aide sociale. Dans la mesure où cette allégation est correcte, la situation est inacceptable.

RECOMMANDATION 17

Il est inutile de prendre des mesures spéciales pour surveiller l'éducation des enfants faisant l'objet de prestations aux parents de famille d'accueil. Cependant, le gouvernement devrait prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de l'intervention des sociétés d'aide à l'enfance lorsqu'on leur fait part de graves inquiétudes concernant le bien-être d'un enfant.

TRANSITIONS

Les taux de l'aide financière offerte aux parents de famille d'accueil par les sociétés d'aide à l'enfance peuvent et doivent rester supérieurs à ceux des taux de l'aide sociale, car, lorsqu'il se charge de l'éducation d'un enfant, l'État doit appliquer des normes rigoureuses et précises et fournir les ressources nécessaires pour que l'on s'y conforme. Cela ne signifie toutefois pas que les taux actuels nous semblent suffisants. Cela ne justifie pas non plus les taux inadéquats versés aux parents naturels ou aux parents de famille d'accueil. Nous nous contentons plutôt d'accepter la politique favorisant des taux plus élevés dans le cadre du système d'aide à l'enfance.

Cependant, nous ne comprenons pas pourquoi les taux versés par l'aide sociale aux parents naturels devraient différer de ceux de la prestation aux parents de famille d'accueil. Ces deux taux devraient être suffisants et devraient permettre, par un soutien approprié, aux parents ou à un membre de la famille de l'enfant de s'acquitter des responsabilités parentales qu'ils assument par rapport à ce dernier. On ne devrait jamais placer un enfant dans une famille d'accueil exclusivement pour des raisons financières. L'avantage au titre des enfants proposé au chapitre 3 sera aussi avantageux pour les parents naturels que pour les parents de famille d'accueil.

En attendant la fusion des deux taux, nous estimons que la prestation aux parents de famille d'accueil devrait rester aussi élevée que possible, afin d'encourager la parenté à s'occuper de l'enfant. On devrait même porter cette prestation au niveau de suffisance encore plus rapidement que ce que nous proposons dans le processus de mise en oeuvre esquissé au chapitre 11. Durant cette période de transition, on pourrait souligner la valeur du programme en augmentant la prestation versée aux parents de famille d'accueil. Cependant, il ne faut pas que cette mesure devienne un facteur encourageant le placement inapproprié des enfants. Il s'agit plutôt de reconnaître l'importance de l'engagement pris par quelqu'un à l'égard d'un enfant, habituellement en état de crise, sans qu'aucune obligation légale ne l'y force.

Il faudrait faire relever la prestation aux parents de famille d'accueil des lois régissant la protection de l'enfance, comme la Loi sur les services à l'enfance et à la famille, plutôt que de celles régissant l'aide sociale. Nous ne proposons pas cette démarche afin d'encourager une plus grande ingérence dans les familles d'accueil. Cependant, le programme des prestations aux parents de famille d'accueil n'est pas une mesure d'aide fondée sur le besoin et destinée à des parents nécessiteux; il s'agit plutôt d'une mesure de soutien de la famille qui devrait être traitée comme telle par la loi.

Peu importe l'organisme qui sera finalement responsable de cette prestation, il existe une autre raison d'encourager une coordination efficace entre ce programme et le système d'aide à l'enfance. En effet, l'utilisation efficace de la prestation aux parents de famille d'accueil, possiblement enrichie de crédits et de services supplémentaires, peut s'avérer un moyen efficace d'empêcher que des enfants aient besoin des services de

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

protection des sociétés d'aide à l'enfance. Une collaboration étroite entre ces sociétés et le système d'aide sociale serait sans doute l'élément crucial de la mise en oeuvre d'une politique de soutien de la famille qui utilise à bon escient les possibilités offertes par la parenté de l'enfant.

On nous a suggéré que la prestation aux parents de famille d'accueil pourrait servir fort efficacement à promouvoir les "soins conformes aux traditions" dans les collectivités autochtones. Nous préférons nettement ces arrangements aux solutions du système traditionnel d'aide à l'enfance. Cependant, au lieu de financer ces placements au moyen du système d'aide sociale, nous trouvons qu'ils devraient être appuyés et financés dans le cadre d'une loi axée sur les enfants et susceptible d'encourager l'adoption de solutions propres aux autochtones en matière d'éducation des enfants. Comme il sera peut-être nécessaire d'augmenter les taux de ces prestations, une loi de ce type permettrait peut-être de mieux définir et de mieux financer ce programme.

RECOMMANDATION 18

On devrait maintenir les taux d'aide financière plus élevés versés aux parents de famille d'accueil par le système de protection de l'enfance afin de refléter les normes très strictes de ce système en matière d'éducation. Les taux d'aide sociale et les prestations aux parents de famille d'accueil devraient être les mêmes et d'un niveau suffisant. Il faudrait maintenir l'écart actuel entre ces taux jusqu'à ce que le système atteigne l'objectif de la suffisance afin de souligner le rôle particulier de ces prestations à titre de mesure de soutien à la famille.

RECOMMANDATION 19

La prestation aux parents de famille d'accueil ne devrait plus relever d'une loi sur l'aide sociale, mais plutôt d'une loi axée sur les enfants telle que la Loi sur les services à l'enfance et à la famille.

La prestation pour enfants handicapés

L'analyse de l'admissibilité par catégorie à laquelle nous venons de nous livrer ne comprend pas le programme de prestations pour enfants handicapés, qui fait actuellement partie de la structure des prestations familiales. Nous pensons que ce programme ne devrait pas relever des lois régissant l'aide sociale. En effet, l'objectif de ce programme consiste à défrayer les parents à revenu faible ou modeste d'une partie des frais extraordinaires associés à l'éducation d'un enfant handicapé. Le but de l'aide sociale est tout autre.

TRANSITIONS

Selon les renseignements dont nous disposons, le programme de prestations pour enfants handicapés, annoncé en 1977, fut incorporé à la Loi sur les prestations familiales parce qu'il s'agissait d'une des rares lois qui autorisait des versements directs à des particuliers. On nous a indiqué qu'à l'origine, le gouvernement avait l'intention de réévaluer le programme de prestations aux enfants handicapés afin de le placer sous l'autorité d'une loi plus appropriée.

La structure des prestations actuelles prévoit le versement d'une prestation mensuelle pouvant atteindre 300 \$ aux parents d'un enfant handicapé. Les parents font l'objet d'un examen financier analogue à celui de l'examen du revenu dans le cadre du programme de crédit d'impôt pour enfants. Pour être admissible, l'enfant doit présenter un handicap fonctionnel et courir le risque d'être placé en établissement en l'absence de la prestation.

Le ministère des Services sociaux et communautaires envisage l'intégration des prestations pour enfants handicapés au programme des Services particuliers à domicile. Ce programme assure une aide financière individuelle, sans examen financier préalable, et offre un vaste éventail de services de soutien et de perfectionnement qui permettent aux familles de garder leur enfant handicapé à la maison. Selon nous, la séparation à la fois légale et administrative de ces deux programmes est insensée. En fait, certains bureaux du ministère ont surmonté les obstacles actuels, de nature à la fois juridique et administrative, et tenté de fusionner la prestation de ces deux programmes.

Il existe cependant deux entraves à leur fusion complète. La prestation pour enfants handicapés dessert tous les enfants handicapés, tandis que le programme des Services particuliers à domicile est réservé aux enfants qui sont déficients mentaux. De plus, l'admissibilité à la prestation pour enfants handicapés est sous réserve d'un examen financier, tandis que les Services particuliers à domicile en sont exempts.

Il est également important de noter que le gouvernement a l'intention d'élargir les Services particuliers à domicile pour inclure les déficients mentaux adultes. Bien que nous comprenions les motifs de cette décision, nous sommes d'avis que les adultes handicapés devraient trouver les services dont ils ont besoin auprès des programmes qui s'adressent à l'ensemble de la population. Au chapitre 6, nous examinons de façon plus détaillée l'utilisation du programme élargi des Services de réadaptation professionnelle comme source unique, pour les bénéficiaires des services fournis par les programmes desservant l'ensemble de la population.

RECOMMANDATION 20

On devrait fusionner le Programme des services particuliers à domicile et le programme de prestations pour enfants handicapés,

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

et faire relever ce nouveau programme unique de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille. Le nouveau programme serait alors offert à tous les enfants handicapés. Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait procéder rapidement à la fusion de ces deux programmes.

Nous n'avons pas d'objection au maintien de l'examen général du revenu, qui permet d'assurer que le programme soit offert effectivement aux personnes qui seraient autrement financièrement incapables de pourvoir aux besoins exceptionnels de leurs enfants.

Définition de l'entité bénéficiaire.

L'étape suivante du processus d'admissibilité consiste à définir "qui" est le requérant en précisant sa place dans le ménage : s'agit-il d'une personne seule, d'un chef de famille, d'un conjoint, d'un adulte à charge ou d'un enfant?

Jusqu'à récemment, la définition de l'entité bénéficiaire de l'aide sociale était peu controversée : pour les autorités, la famille nucléaire était la seule structure familiale acceptable pour établir un ensemble de règles précises, susceptibles de définir l'entité bénéficiaire. Par exemple, pour l'aide sociale, un ménage composé de deux mères seules et de leurs enfants naturels sera divisé en deux familles aux fins d'établissement des prestations. Un homme, une femme et deux enfants, et un couple de vieux parents seront considérés comme deux entités bénéficiaires. Un couple marié ayant deux enfants sera défini comme une seule entité bénéficiaire.

Les problèmes ont commencé à se manifester lorsqu'on a appliqué des règles axées sur la famille à des personnes qui vivent ensemble mais qui ne se considèrent pas comme une famille. Par contre, d'autres qui se considèrent comme une famille trouvent inappropriées les règles actuelles fondées sur la famille. La règle de la cohabitation était un exemple frappant d'une règle axée sur la famille, imposée à ceux qui ne se considèrent pas une famille aux fins de l'aide sociale. Une femme perdait immédiatement ses prestations d'aide sociale lorsqu'un homme venait cohabiter avec elle, même si ce dernier n'avait aucune obligation légale de subvenir à ses besoins ou à ceux de ses enfants. Citons aussi le dilemme de l'homme ou de la femme handicapée qui, en se mariant, perd ses prestations en raison du revenu de son conjoint. Dans de telles situations, les bénéficiaires qui se considèrent comme membres d'une famille trouvent qu'on devrait continuer de les traiter en tant que personnes distinctes.

Si la détermination de l'entité bénéficiaire est de plus en plus controversée, c'est

TRANSITIONS

Témoignages

**Diane Bellam, travailleuse
du MSSC, Kingston**

J'ai vu des familles se disperser parce que le maigre salaire du soutien de famille ne leur permettait pas de joindre les deux bouts. Par ailleurs, le gouvernement leur refusait toute aide car leur revenu mensuel était légèrement supérieur au plafond fixé pour avoir droit à l'aide sociale. Elles n'avaient même pas droit à une aide limitée si elles restaient ensemble; par contre, en se séparant, leurs membres avaient droit aux pleines prestations. Quand il y a deux enfants et que chaque conjoint en déclare un à sa charge, tous deux ont droit à l'aide sociale tant que la famille n'est pas réunie. Quel encouragement le système offre-t-il à ces gens?

**Karin Long, travailleuse
sociale, Programme de
soins à domicile, Kingston**

Dans bien des cas, les handicapés mariés ne peuvent se laver, s'habiller et prendre soin de leur personne sans l'aide de leur conjoint; c'est aussi le conjoint qui est souvent responsable des travaux ménagers (cuisine, magasinage, entretien, etc.) et, par dessus le marché, on attend du conjoint qu'il voie aux besoins financiers de son partenaire handicapé. On tient rarement compte du fait que le conjoint évite souvent que son partenaire soit placé dans un établissement, et on connaît les frais élevés de tels soins. Le plafond de revenu familial permis par les prestations familiales est tellement bas que la plupart des handicapés dont le conjoint travaille ne sont pas admissibles aux prestations d'invalidité. Une telle situation a pour effet d'intensifier leur sentiment de culpabilité et d'inutilité, et de créer des tensions supplémentaires dans le ménage.

pour plusieurs raisons. La première, c'est que la famille nucléaire "traditionnelle" n'est plus la norme. Ensuite, on accorde de plus en plus d'importance, et avec raison, aux droits de la personne et à la vulnérabilité de certains membres de la famille. Certains proposent donc que la définition de l'entité bénéficiaire fondée sur la famille soit réservée à ceux que la Loi sur le droit de la famille définit comme une famille.

D'autres, par contre, trouvent que la définition de l'entité bénéficiaire devrait être détachée de tout contexte familial, légal ou autre. Toutes les prestations seraient alors

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

versées sur une base individuelle, les prestations comme les plafonds de revenu étant évalués en fonction de chacun.

Tout projet d'instauration d'un programme de supplément de revenu ou d'un régime de revenu annuel garanti fondé sur le besoin ou le revenu, autrement dit, tout programme dont les prestations dépendent de la composition de la famille et de l'évaluation du revenu, soulève les mêmes questions. En revanche, les programmes fondés sur une assurance, comme l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et la Sécurité de la vieillesse ne s'adressent généralement qu'à l'ayant droit, quelle que soit sa situation familiale.

En cherchant à définir l'entité bénéficiaire appropriée aux fins de l'aide sociale, nous nous sommes rendu compte qu'il y avait trois questions essentielles à résoudre au moment de recommander les changements voulus :

- l'entité bénéficiaire proprement dite sera-t-elle une seule personne ou la famille?
- comment devrions-nous tenir compte de la taille de la famille ou de l'entité bénéficiaire? Allons-nous accorder des prestations égales pour tous ou réduire le montant de ces prestations pour chaque membre successif; et
- à qui devrait-on adresser le chèque.

Nous avons vite compris qu'on aurait tort de renforcer les règles strictes, fondées sur la famille nucléaire, qui sont dépassées et discriminatoires, et qui pourraient faire revivre la règle de la cohabitation. En même temps, nous sommes conscients qu'un système entièrement fondé sur la personne serait peu en rapport avec le principe fondamental du besoin. Par exemple, un tel système ne tiendrait pas compte du revenu du conjoint, même si ce dernier avait les moyens et l'obligation légale de subvenir aux besoins du requérant. D'ailleurs, le coût d'un tel programme serait exorbitant. Nous croyons que la solution réside dans les définitions qui s'inspirent du droit de la famille.

RECOMMANDATION 21

La définition des termes “conjoint” et “parent” employée dans la Loi sur le droit de la famille devrait servir à définir l'entité bénéficiaire de l'aide sociale.

En pratique, cela veut dire que, lors de l'établissement des prestations, on tiendrait compte du revenu et des ressources familiales lorsque la personne qui vit avec le requérant est considérée comme son conjoint en vertu de la Loi sur le droit de la famille. Par contre, si cette personne ne répond pas à la définition de conjoint, on ne tiendrait compte que des ressources du requérant. Deux personnes formant un couple ne seraient pas traitées comme une famille à moins qu'elles ne soient liées par une obligation de soutien mutuel, sanctionnée par la loi, auquel cas on considérerait qu'elles partagent leurs revenus

TRANSITIONS

respectifs. Cette démarche devrait guider le programme d'aide sociale tout autant que celui du supplément de revenu proposé au chapitre 6.

Notre précédent rapport sur la "règle de la cohabitation" explique les motifs qui nous poussent à choisir les définitions de la Loi sur le droit de la famille. À notre avis, ces définitions satisfont certains critères importants :

- Elles n'autorisent pas la violation indue et largement arbitraire de la vie privée des requérants.
- Elles sont plus précises et peuvent être appliquées impartialement.
- Elles ne font pas de distinctions discriminatoires fondées sur le sexe, la situation de famille ou l'orientation sexuelle.
- Elles n'imposent pas d'injustes pénalités financières aux enfants.
- Elles n'entraînent pas le traitement inégal des enfants nécessiteux d'une famille.
- Elles ne découragent pas la formation de nouvelles familles.
- Elles sont administrativement simples, applicables et financièrement réalistes.

Des difficultés peuvent surgir en cas de non-respect des obligations alimentaires légales, surtout lorsque les bénéficiaires ne peuvent pas rompre la relation ou ont peur de le faire. Dans ce cas, il faudrait étendre les programmes sociaux au bénéfice des conjoints maltraités, pour leur permettre de se dégager de telles relations. Mais le partenaire récalcitrant ne devrait pas être relevé de ses obligations légales de subvenir aux besoins de son conjoint. Les prestations d'aide sociale devraient encore être calculées en partant du principe que les adultes du ménage qui le peuvent et qui en ont l'obligation feront leur part pour subvenir aux besoins du requérant, comme ils le devraient.

Cependant, cette évaluation des besoins fondée sur la Loi sur le droit de la famille, que nous recommandons, crée deux autres problèmes pour la structure des prestations. En premier lieu, le système actuel comporte une structure de taux fondée sur les économies d'échelle, où chaque bénéficiaire supplémentaire reçoit un montant de prestations plus petit que le bénéficiaire précédent. Ainsi, deux personnes qui forment une entité bénéficiaire, un requérant et son conjoint, par exemple, reçoivent moins que deux personnes seules. Il est en effet prouvé que le logement et la nourriture d'un ménage de deux personnes coûtent moins cher que le double des dépenses d'une personne seule. L'ennui, avec ce raisonnement, c'est qu'il décourage la formation de liens familiaux, ce qui est contraire à notre principe de soutien de la famille.

RECOMMANDATION 22

Un couple devrait recevoir les mêmes prestations que deux personnes seules.

C'est un des domaines où deux principes importants, celui du besoin et celui du

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

soutien de la famille, entrent en conflit. Mais, dans ce cas-ci, nous pouvons supprimer un des obstacles importants à l'établissement de liens familiaux sans trop violer le principe du besoin.

Le deuxième problème concerne le traitement des enfants. Les changements nécessaires doivent être dictés par la nécessité de reconnaître que le nombre total des membres d'une famille est un facteur plus important du besoin que sa composition, c'est-à-dire de savoir si elle comprend un ou deux adultes. On retrouve cette approche dans d'autres programmes; par exemple, la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu prévoit l'exemption de "marié ou équivalent" pour le revenu de l'aîné d'une famille monoparentale.

RECOMMANDATION 23

Le premier enfant d'une famille monoparentale devrait recevoir les mêmes prestations que le deuxième adulte d'une famille comprenant deux adultes.

À part cette exception, nous trouvons raisonnable que les enfants reçoivent des prestations inférieures à celles des adultes, et que les prestations pour les jeunes enfants soient moins élevées que pour leurs aînés; nos propositions relatives à l'âge seront présentées plus loin, dans la section "La suffisance et la structure des prestations" du présent chapitre. Cependant, la structure des taux des prestations destinées aux enfants ne devrait pas être fondée sur des économies d'échelle. Le montant de ces prestations ne devrait pas dépendre du rang de l'enfant dans la famille.

RECOMMANDATION 24

La structure des taux accordés au titre des enfants devrait prévoir des prestations égales pour tous les enfants d'une famille comptant deux adultes et pour tous les enfants, sauf l'aîné, d'une famille monoparentale, avec d'autres distinctions ne dépendant que de l'âge des enfants.

Une autre question fréquemment soulevée lors de nos consultations a été de savoir qui, dans un ménage, devrait être désigné comme le requérant officiel, c'est-à-dire la personne à laquelle les chèques sont adressés. Il faut trouver une solution qui élimine le sexisme de la structure de l'aide sociale.

RECOMMANDATION 25

L'un ou l'autre conjoint peut être le requérant, au choix de la famille.

TRANSITIONS

Si les personnes en cause n'arrivent pas à se mettre d'accord, les prestations devraient être partagées également entre les deux.

Trois situations exceptionnelles méritent une attention toute particulière au moment de définir l'entité bénéficiaire. À notre avis, les mères de moins de 17 ans et les enfants handicapés de 16 et 17 ans qui vivent à la maison doivent être traités séparément de l'entité bénéficiaire, même si leurs parents sont légalement obligés de subvenir à leurs besoins. Nous reconnaissons le niveau constant et élevé des besoins des personnes handicapées, et nous hésitons à imposer ce fardeau financier à leur famille. Une adolescente qui a sa propre famille ne devrait pas être obligée de quitter la maison paternelle pour avoir droit aux prestations, alors que ses parents peuvent lui donner le soutien dont elle a besoin durant cette période difficile de sa vie.

RECOMMANDATION 26

Les mères âgées de moins de 17 ans et les handicapés âgés de 16 ou 17 ans qui vivent chez leurs parents devraient être considérés comme des requérants distincts.

Selon les présentes règles d'évaluation du revenu en fonction de la famille servant à calculer les prestations, le niveau des besoins de l'ensemble de la famille est prescrit par la structure des taux; puis, on soustrait de ce montant les ressources de chaque membre de la famille. Le reste, quand il reste quelque chose, équivaut au montant des prestations versées. Un membre de la famille ne peut pas se retirer de l'entité bénéficiaire, même si c'est dans son intérêt financier. S'il s'agit d'un adulte, nous ne nous opposons pas à cette exigence; toutefois, lorsque les parents ont mis de l'argent de côté pour assurer l'avenir d'un enfant, les règles actuelles exigent qu'on déduise ce montant des prestations versées à l'entité bénéficiaire. Cette règle pourrait avoir pour conséquence regrettable d'encourager les familles à dépenser à court terme l'argent économisé pour répondre aux besoins futurs d'un enfant.

RECOMMANDATION 27

Lorsqu'une prestation autre qu'une pension alimentaire revient à un enfant, et qu'on la met de côté pour ses besoins futurs, cette somme ne devrait pas être traitée comme un revenu de la famille.

L'examen de la situation financière

Après avoir établi la catégorie d'admissibilité et défini l'entité bénéficiaire, on procède

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

à l'examen de la situation financière du requérant. La détermination de l'admissibilité financière dépend largement de l'évaluation des biens et du revenu de l'intéressé, et du résultat de l'examen de ses besoins. Strictement parlant, c'est aussi à cette étape que l'on décide si l'admissibilité doit être conditionnelle à quelque autre exigence; nous reprendrons ce sujet au chapitre 5 dans le cadre de la discussion de la planification des possibilités.

L'aide sociale est distribuée à ses bénéficiaires d'une manière unique, en ce sens que tous les membres de la société y ont potentiellement droit, contrairement à d'autres programmes légaux de sécurité du revenu. Quiconque est admissible aux prestations d'aide sociale doit les recevoir, alors que d'autres programmes de services sociaux (les Services de réadaptation professionnelle, les garderies, le logement social, entre autres) peuvent rationner leurs prestations par manque de ressources. L'aide sociale, elle, n'est jamais à court de ressources. Cet aspect de l'aide sociale rend crucial le rôle de l'examen financier; c'est la seule manière de restreindre le droit à ses prestations.

On a toujours permis aux bénéficiaires de conserver certains biens et revenus, mais avec de sévères restrictions. Autrefois, la plupart des catégories de bénéficiaires étaient perçues comme définitivement exclues de la main-d'oeuvre salariée, donc comme ayant besoin d'être "entretenues" à long terme. L'aide sociale était alors considérée comme un dernier recours, auquel on ne pouvait prétendre qu'après avoir épuisé toutes ses ressources. Aujourd'hui, dans leur vaste majorité, les bénéficiaires se trouvent, au moins potentiellement, en état de transition vers une plus grande autonomie. Une nouvelle approche s'impose donc pour le traitement du revenu comme des biens. Le fait de demander à un ouvrier à son compte ou à un artisan de vendre ses outils pour réduire la valeur de ses biens avant de lui accorder de l'aide sociale est contraire à notre objectif, qui est de favoriser le retour à l'indépendance. Un exemple encore plus navrant est celui qui consiste à demander à un fermier d'arrêter d'exploiter sa ferme pour avoir droit à une aide quelconque!

Ici encore, les principes que nous avons identifiés sont en conflit, du moins à court terme. Par exemple, la justice demande que tous les bénéficiaires se trouvant dans une situation similaire soient traités de façon similaire. Théoriquement, un bénéficiaire qui a des placements ou de l'argent en banque, un autre qui possède une maison et un troisième qui n'a rien du tout devraient être traités de la même façon s'ils ont les mêmes besoins. Selon le présent système, le propriétaire d'une maison pourrait la conserver et recevoir quand même les prestations, alors que la personne ayant des placements serait obligée de les liquider et de ramener ses biens sous le plafond imposé pour sa catégorie. Certains trouveraient le système injuste, puisqu'il subventionne le propriétaire autorisé à conserver un bien appréciable qui prend de la valeur. Mais le fait de maintenir une résidence, sans trop de frais, peut être très important pour une veuve;

TRANSITIONS

elle peut ainsi garder sa dignité tout en se préparant à affronter, seule, une nouvelle phase de sa vie. La possession de certains biens peut être la clé d'un nouveau départ.

Dans les exemples qui précèdent, l'égalité à court terme est en contradiction avec le principe de faciliter la transition vers l'autonomie. Les programmes d'aide sociale de l'Ontario offrent à de nombreux bénéficiaires des exemptions aux règles générales touchant les biens et le revenu, pour leur permettre de se stabiliser et d'acquérir un plus grand degré d'autonomie. Le Comité recommande l'aménagement d'un plus grand nombre d'exceptions propres à faciliter la stabilité, l'autonomie et le processus de transition. Le conflit entre le principe de justice et ces buts serait souvent de courte durée, en ce sens que les inégalités temporaires peuvent souvent mener à une égalité à long terme si elles permettent aux bénéficiaires de s'affranchir complètement du système d'aide sociale.

Nous avons partiellement rejeté l'idée actuelle selon laquelle les prestations d'aide sociale ne sont censées offrir qu'un revenu minimal en-dessous duquel personne ne doit tomber. Nous nous sommes plutôt laissé guider par la notion que, dans toute évaluation des besoins, les bénéficiaires devraient être autorisés à recevoir ou à garder, jusqu'à un certain point, les ressources qui favoriseront leur autonomie et leur indépendance.

RECOMMANDATION 28

L'examen des ressources financières devrait être assoupli pour favoriser la transition vers la stabilité et l'autonomie.

Examen des besoins

L'examen des ressources peut se faire sous trois formes distinctes : l'examen des biens, l'examen du revenu et l'examen des besoins. L'aide sociale les utilise toutes les trois. Nombre de programmes sociaux plus étendus, comme le crédit d'impôt pour enfants et le supplément de revenu garanti, n'utilisent que l'examen du revenu, parce qu'il est plus simple et moins indiscret. L'aide sociale, en tant que programme de dernier recours, s'est toujours écartée de cette façon de procéder, parce que son rôle unique est de combler les besoins. Seul un examen des besoins permet d'évaluer convenablement les différents besoins des familles et y remédier.

Lors de l'examen du besoin, les besoins de chaque requérant sont calculés séparément et, comme ils dépendent des circonstances de chacun, les résultats de cet examen varient d'un requérant à l'autre. Comme pour l'examen du revenu, l'examen des besoins consiste à calculer le revenu disponible et à le soustraire du niveau du besoin établi, la différence éventuelle étant payée sous forme de prestations. C'est ce que l'on appelle la méthode du déficit budgétaire. L'examen des besoins permet généralement d'évaluer

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

les biens ainsi que le revenu. Dans une large mesure, la méthodologie suivie pour l'examen des besoins est imposée par le Régime d'assistance publique du Canada. Nous en reparlerons dans la section du chapitre 10 portant sur les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux.

RECOMMANDATION 29

On devrait maintenir l'examen des besoins comme moyen principal d'évaluer les ressources financières des requérants, en plus de simplifier cet examen et les formalités de demande.

Examen des biens

Un bien est un élément de richesse dont on espère tirer un revenu. Tout comme on impose des restrictions quant au revenu disponible pour s'assurer de n'accorder l'aide sociale qu'à ceux qui en ont besoin, on doit également restreindre les biens des bénéficiaires. Donc, la question ici ne consiste pas à se demander s'il faut restreindre les biens, mais jusqu'à quel point il faut prendre ces biens en considération.

Attribuer une valeur à des biens est, du point de vue administratif une tâche excessivement complexe et subjective. S'il est facile de quantifier le revenu, il est beaucoup plus difficile d'identifier et de calculer l'avoir. Ceci est souvent une source de grands conflits entre les travailleurs sociaux et les bénéficiaires, auxquels cet examen semble une autre forme d'ingérence. Cependant, l'équité horizontale et verticale exige qu'on incorpore les biens dans toute évaluation des besoins. En fait, on a souvent critiqué la décision d'autres programmes étatiques (le Régime d'assurance-maladie de l'Ontario et le Supplément de revenu garanti du gouvernement fédéral) de s'abstenir de tenir compte des biens, même si on fait ainsi preuve d'un grand respect pour les affaires privées des intéressés. Le fait de traiter également deux bénéficiaires ayant un revenu identique, quand l'un dispose d'une grande richesse et l'autre non, a été perçu comme une injustice; de même, le fait de verser des prestations à une personne qui a un revenu peu élevé et des biens considérables, tout en refusant d'aider quelqu'un ayant un revenu plus élevé mais pas de possessions, suscite la même réaction. Nos recommandations partent du principe que, plus les plafonds de biens sont élevés et plus les exclusions sont généreuses, plus le nombre total des cas d'aide sociale et les frais rattachés à ses programmes seront lourds. Notre intention est donc de proposer un traitement raisonnable des biens, sans perdre de vue notre but primordial, qui est de faciliter la transition.

À notre avis il n'est ni possible ni juste du point de vue administratif de considérer qu'un bien non liquide est générateur de revenu, alors qu'il ne l'est pas, pas plus qu'il n'est possible ni souhaitable d'exercer un droit sur un bien tel qu'une maison (une

TRANSITIONS

mesure adoptée présentement par le Régime d'aide juridique de l'Ontario et autrefois par le programme d'aide sociale du Manitoba); cette pratique est contraire à notre principe de l'admissibilité.

PLAFONDS DES BIENS

La politique appliquée actuellement aux plafonds des biens est fortement influencée par les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada, qui, d'une manière générale, laisse aux provinces le soin de déterminer en quoi consistent les liquidités et leur permet de fixer leurs propres plafonds de biens. Ceux qui ont des biens dont la valeur est supérieure à ces plafonds n'ont pas droit à l'aide sociale. Toutefois, le Régime fixe son propre plafond, aux fins du partage des frais et, dans le cas où la province en choisit un supérieur, aucune partie de l'aide sociale ne peut être partagée entre les gouvernements fédéral et provincial. Actuellement, les plafonds des liquidités sont de 2 500 \$ pour une personne seule, 2 500 \$ pour le deuxième membre d'une famille et 500 \$ par personne à charge supplémentaire. On permet 500 \$ de plus aux personnes handicapées. Ces plafonds s'appliquent aux bénéficiaires des prestations familiales et à ceux de l'aide sociale générale qui sont en instance de toucher des prestations familiales; les liquidités permises aux autres bénéficiaires de l'aide sociale générale sont limitées à la valeur de deux semaines d'aide sociale.

Les principes directeurs du Régime d'assistance publique du Canada permettent de posséder des biens supérieurs aux plafonds, si l'argent est placé dans un fonds spécial ou dans une fiducie à des fins considérées "importantes du point de vue social" par la province. Selon les règlements régissant les prestations familiales, les personnes bénéficiaires de l'aide sociale peuvent dépasser de 10 % le plafond des liquidités sans perdre leur droit à leurs prestations. Par ailleurs, il est possible d'économiser des liquidités supplémentaires, sous réserve d'autorisation et à condition que ce soit pour acheter un article jugé utile pour son bien-être. Cette condition permet à des personnes handicapées d'économiser pour acheter un moyen de transport ou tout autre article important.

Nous considérons que, pour que tous les bénéficiaires puissent prendre leur situation en main et devenir ultérieurement autonomes, il faut adopter une approche beaucoup plus généreuse en matière de biens.

RECOMMANDATION 30

Il faudrait immédiatement porter tous les plafonds de biens aux niveaux les plus élevés actuellement permis et prévoir de négocier avec le gouvernement fédéral leur relèvement ultérieur. On devrait augmenter immédiatement tous les plafonds dans une proportion au moins égale à la hausse de l'inflation depuis la dernière

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

augmentation, qui remonte à 1981 (soit une hausse de 50 % en 1988), sous réserve de l'approbation du Régime d'assistance publique du Canada.

Nous sommes d'avis qu'il faudra en arriver à éliminer complètement les plafonds des biens permis aux personnes handicapées lorsqu'elles cesseront de relever de l'aide sociale et qu'elles commenceront à toucher la prestation d'invalidité, dont nous traçons les grandes lignes au chapitre 3. Une telle mesure assurerait à ces personnes un traitement identique à celui prévu par d'autres programmes fondés sur l'examen du revenu, notamment la Sécurité de la vieillesse.

DISPOSITION DES BIENS

Les propriétaires d'entreprises qui périclitent, les agriculteurs qui quittent leur exploitation et les chefs de famille monoparentale récemment séparés de leur conjoint possèdent souvent des biens d'une valeur supérieure au plafond permis pour avoir droit à l'aide sociale. La liquidation rapide et forcée d'outils, de matériel aratoire ou de biens familiaux nuit à la stabilité et à l'autonomie. Elle est particulièrement destructrice lorsque le risque que l'intéressé reste longtemps bénéficiaire de l'aide sociale est faible et que le requérant fait des efforts réels pour ne plus avoir besoin du système d'aide sociale.

RECOMMANDATION 31

On devrait prévoir un délai de grâce d'au moins six mois, pendant lequel les personnes qui participent au processus de planification des possibilités ne devraient pas être obligées de vendre des biens rattachés à leur petite entreprise ou à leur exploitation agricole, des biens familiaux ou d'autres biens définis.

LIQUIDITÉS

L'Ontario ne considère pas comme des biens liquides une maison occupée par son propriétaire ni une voiture nécessaire pour le transport, pas plus qu'un certain nombre d'autres biens, comme les frais d'obsèques payés par anticipation. Cependant, certains biens qui sont actuellement censés être des biens liquides, comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) ou les héritages, ne peuvent souvent pas être liquidés rapidement ou, s'ils le sont, ne produisent qu'une faible partie de leur valeur réelle. On nous a mentionné de nombreux cas de traitement rigide des liquidités. Nous avons également appris que les conditions selon lesquelles un bien est censé être liquide sont souvent peu précises.

TRANSITIONS

RECOMMANDATION 32

Une certaine souplesse devrait caractériser la définition des liquidités. Le traitement actuel des catégories de biens est vague et variable, et devrait être remplacé par un ensemble de règles claires, connues et uniformes.

ÉCONOMIES

La règle actuellement en vigueur selon laquelle les bénéficiaires sont autorisés à économiser une partie de leurs prestations d'aide sociale au-delà des plafonds de biens pour obtenir "des articles nécessaires" pose deux problèmes. D'abord, elle ne s'applique qu'aux bénéficiaires des prestations familiales. Ensuite, il n'existe pas une liste précise des articles qui peuvent être approuvés.

RECOMMANDATION 33

On devrait formuler des lignes directrices visant à permettre à tous les bénéficiaires d'économiser en prévision de l'acquisition de biens nécessaires au-delà du plafond permis.

QUESTIONS D'ORDRE CULTUREL

Actuellement, les personnes qui demandent à bénéficier de l'aide sociale doivent liquider des biens que leur culture leur interdit de vendre. Ainsi, dans certaines cultures, la vente des bijoux de famille est proscrite. L'aide sociale peut être refusée à des artistes autochtones s'ils possèdent un stock d'oeuvres d'art invendues. L'application des règles relatives aux biens dans de tels cas peut avoir un effet très négatif.

RECOMMANDATION 34

Il convient d'élaborer, en collaboration avec les collectivités ethniques et autochtones, un ensemble de règles et de méthodes visant le traitement des biens ayant une importance culturelle.

RÉSIDENCES SECONDAIRES

Actuellement, les propriétaires de résidences secondaires n'ont pas droit à l'aide sociale. Pourtant, dans bien des cas, la valeur de cette résidence est très faible ou encore elle se trouve dans un pays où le produit de sa liquidation serait assujéti au contrôle des changes.

RECOMMANDATION 35

On ne devrait pas rejeter systématiquement une demande d'aide

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

sociale soumise par le propriétaire d'une résidence secondaire; cette dernière devrait plutôt être considérée comme un bien liquide si elle peut effectivement être vendue et si son propriétaire peut toucher le produit de cette vente.

CONTREPARTIE INSUFFISANTE

Selon une des règles actuellement en vigueur de l'aide sociale générale et des prestations familiales, quiconque a délibérément liquidé des biens pour une valeur inférieure à leur juste valeur marchande ("contrepartie insuffisante") au cours des trois années précédant la demande d'aide sociale n'a pas droit à cette aide. Cette règle peut engendrer de grandes difficultés lorsque la disposition a eu lieu bien avant que le requérant ait envisagé de demander de l'aide sociale, puisqu'il peut ne pas être en mesure de revenir sur la vente.

RECOMMANDATION 36

La règle relative à la disposition de biens moyennant une contrepartie insuffisante devrait être modifiée de sorte qu'elle ne s'applique qu'aux transactions conclues dans l'année qui précède la demande d'aide sociale.

SUCCESSIONS

La question du traitement des petits héritages dans le cadre de l'aide sociale est particulièrement délicate et nuit d'une façon démesurée aux personnes handicapées. Les frais qu'entraînent les besoins de ces personnes sont généralement élevés de sorte que seules les familles les plus fortunées peuvent constituer une succession suffisamment importante pour les combler dans leur totalité durant toute la vie de la personne handicapée qui est à leur charge. Il n'est donc pas question ici des successions importantes puisque le revenu qu'elles produisent est nettement supérieur à ce que fournit l'aide sociale.

Autrefois, la plupart des personnes handicapées qui avaient besoin d'aide n'avaient qu'une alternative : soit passer la majeure partie de leur vie dans un établissement, soit être à la charge de leur famille. Comme il leur était pratiquement impossible de vivre au sein de la collectivité et qu'un héritage ne pouvait modifier que marginalement leur mode de vie en établissement, les plafonds fixés pour les biens et pour les successions n'avaient guère d'importance. De nos jours, toutefois, de nombreuses personnes handicapées vivent au sein de la collectivité. Par ailleurs, la hausse rapide de la valeur des maisons a multiplié le nombre des familles qui peuvent laisser des biens d'une valeur importante à celui de leurs membres qui est handicapé.

TRANSITIONS

Témoignages

Ruth Sparling, Sainte-Marie

Il s'agissait ensuite de trouver un meilleur fauteuil roulant pour Doreen. Le sien était si vieux qu'il en était devenu dangereux. Je n'ai pas réussi à en obtenir un de la campagne de la Marche des dix sous. Don a dû épuiser ses économies pour acheter un fauteuil roulant à Doreen, tout cela parce que, selon une règle stupide, il aurait fallu qu'ils aient moins de 5 000 \$ en banque pour avoir droit à cet avantage. Faut-il donc que les gens soient sans le sou pour qu'on leur accorde quoi que ce soit? Par ailleurs, ils avaient payé d'avance leurs frais d'obsèques. Ils ont aussi été pénalisés pour cela – on leur a dit qu'ils avaient payé trop cher, qu'ils auraient pu prévoir des obsèques moins coûteuses et on a diminué leurs prestations.

**L'Association pour
l'intégrité communautaire
de Mississauga**

Ce qui inquiète bien des parents d'enfants handicapés mentaux, et cela à juste titre, c'est leur sécurité financière. Dans la situation actuelle, on décourage les parents de laisser un capital à leurs enfants, car cela risque de nuire à leurs prestations.

Actuellement, lorsque les parents d'un adulte handicapé lui laissent une succession, celle-ci doit être liquidée et son produit, réduit jusqu'au plafond de biens prévu avant qu'il puisse avoir droit à l'aide sociale. À partir du moment où il a droit à l'aide sociale, il n'est pas en meilleure posture que s'il n'avait pas fait d'héritage. Cette façon de procéder a pour effet d'inciter les parents à exclure les enfants handicapés de leur testament. Le Comité considère que cette situation est regrettable et que les parents, autres membres de la parenté et amis devraient pouvoir laisser une succession d'une certaine valeur à des bénéficiaires sans que cela entraîne la perte automatique du droit à l'aide sociale, pourvu que l'actif de la succession serve à maximiser l'indépendance de l'ayant droit ou sa participation à la vie de sa collectivité.

Les personnes handicapées sont plus vulnérables que les autres aux restrictions imposées par les plafonds des biens parce que rien ne prévoit le partage, entre les particuliers et l'État, des frais associés aux soins requis par ces personnes. L'État verse des prestations familiales aux personnes dont l'avoir est inférieur à 3 000 \$. Au-delà de ce plafond, il n'accorde aucune aide, et les familles doivent acquitter la totalité des

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

frais. On ne leur donne pas l'occasion de mettre de côté des biens pour faire face aux besoins et à la sécurité futurs de leurs membres handicapés.

Certaines familles ont essayé de contourner cette situation inextricable en ayant recours à une fiducie : les sommes sont versées à un fiduciaire qui les remet ensuite à leur bénéficiaire. À l'heure actuelle, seule une fiducie discrétionnaire, selon laquelle le fiduciaire est le seul habilité par la loi à déterminer le calendrier et le montant des versements, n'entraîne pas le retrait des prestations familiales, pourvu que les sommes versées soient inférieures à des plafonds de revenu acceptables. Toute fiducie selon laquelle le testateur tente de donner des instructions en ce qui concerne les versements est réputée être un avoir accessible au bénéficiaire, ce qui entraîne généralement le retrait automatique de l'aide sociale.

Récemment, la Cour divisionnaire de l'Ontario a conclu qu'une fiducie totalement discrétionnaire n'est pas un bien liquide.¹¹ L'issue de cette affaire est encore incertaine. Le Comité reste convaincu qu'il faut modifier le statu quo, notamment pour les personnes handicapées. La possibilité de recourir aux fiducies discrétionnaires représente une victoire juridique toute relative. En effet, en tant qu'instrument de protection contre l'inclusion de certains biens dans l'avoir servant à déterminer le droit à l'aide sociale, les fiducies discrétionnaires constituent une solution peu attrayante et qui présente des risques puisqu'on n'a jamais la garantie que le fiduciaire versera les fonds selon ce que souhaitait le testateur ou dans l'intérêt de l'ayant droit.

RECOMMANDATION 37

Les petites et moyennes successions ne devraient pas être considérées comme des liquidités à la condition que leur actif soit affecté conformément à un plan approuvé. On devrait approuver les plans qui permettent d'utiliser cet actif pour répondre à des besoins particuliers en matière de santé, d'éducation ou de vie en société.

Cette fois encore, le principe à court terme de l'égalité de traitement pour ceux qui ont des biens et ceux qui n'en ont pas doit céder le pas à notre objectif primordial, qui est de faciliter la transition vers l'autonomie, et à l'objectif d'égalité à long terme pour tous les bénéficiaires et autres membres de la collectivité.

L'examen du revenu

Dans le cadre de l'examen du revenu, on détermine normalement d'avance le montant de l'aide sociale sans tenir compte des biens du requérant. Tout revenu touché par l'entité bénéficiaire est retranché de ce montant et le solde, le cas échéant, constitue la prestation d'aide sociale. L'aide sociale procède ainsi à l'examen du revenu

TRANSITIONS

de ses bénéficiaires pour s'assurer de pouvoir réduire ou annuler en conséquence les prestations de ceux qui touchent un revenu régulièrement ou périodiquement. Il est bien évident que l'aide sociale doit être réduite lorsque les bénéficiaires ont d'autres ressources.

Le fait de toucher un revenu peut entraîner la réduction ou l'annulation des prestations; en d'autres termes, le taux de réduction de la prestation peut varier de 0 à 100 %. Certaines formes de revenu, comme les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants, ont traditionnellement été totalement exclues du calcul des prestations car les taux de base des programmes sont établis en supposant que les bénéficiaires les toucheront. Certaines autres formes de revenu peuvent être exclues si ces revenus servent à payer des articles ou des services pour lesquels l'intéressé n'a droit à aucun remboursement : prêts et subventions versés aux étudiants dans le cadre du Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario, prestations d'adoption et indemnités versées aux victimes d'actes criminels font partie de cette catégorie.

L'État ne tient compte que d'une partie du revenu dans le calcul des prestations, c'est-à-dire qu'il applique un taux de réduction supérieur à 0 mais inférieur à 100 %, lorsqu'il souhaite encourager l'activité productrice de ce revenu. Le revenu provenant de pensionnaires ou d'un travail rémunéré (sous réserve de certaines restrictions) est traité de cette manière-là.

La plupart des autres formes de revenu, notamment les prestations du Régime de pensions du Canada et d'assurance-chômage, les indemnités touchées par les accidentés du travail et les rentes versées dans le cadre de régimes de retraite publics, sont intégralement déduites des prestations d'aide sociale. Dans un tel cas, on part du principe que l'aide sociale est un dernier recours. Cette démarche est différente de celle employée pour les programmes fondés uniquement sur l'examen du revenu, dont les prestations sont généralement réduites, après l'application d'une exemption uniforme, selon des taux bien inférieurs à 100 %. En ce qui concerne le crédit d'impôt pour enfants et le Programme d'encouragement au travail, on applique une exemption uniforme et un taux de réduction inférieur à 100 %; le programme de supplément de revenu garanti du gouvernement fédéral, programme destiné aux personnes âgées, fonctionne aussi de cette manière. Dans le cadre du Programme d'encouragement au travail, on n'applique un taux de réduction qu'après des gains mensuels de 675 \$; dans le cas du crédit d'impôt pour enfants, on ne le fait qu'après des gains annuels de 32 760 \$. Le taux de réduction du revenu au-delà de ces chiffres est inférieur à 100 %. Le supplément de revenu garanti récupère 50 % du revenu selon la définition qu'il en donne.

Les principaux problèmes que pose l'examen du revenu ne sont pas liés à la question de la réduction de l'aide sociale en fonction du revenu provenant d'autres sources,

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

il s'agit plutôt d'identifier les autres formes de revenu qui donneront lieu à cette réduction et à la façon d'effectuer cette dernière. La question qui peut être la plus épineuse est celle du revenu gagné. Les liens entre le travail et l'aide sociale sont traités plus en détail au chapitre 6. Nous nous contentons d'examiner ici le revenu provenant de sources autres que le travail rémunéré, que l'on appellera le revenu non gagné.

Le Comité considère qu'une certaine injustice interne caractérise actuellement le traitement variable du revenu non gagné. Ainsi, l'exemption est totale dans le cas d'une prestation d'adoption, mais toute contribution effectuée par un parent pour aider un bénéficiaire à acquitter le loyer d'un logement non subventionné peut entraîner une réduction d'égale importance de l'aide sociale. Le montant net des prestations d'assurance-chômage est déduit à 100 % alors que la plupart des autres formes de revenu sont déduites selon des taux variables appliqués à la somme "brute". Dans le cas du revenu provenant de pensionnaires, on appliquera un taux de réduction fixe combiné à un taux variable alors que, dans la plupart des autres cas, la réduction est basée sur le revenu réel. Il importe de trouver des solutions éliminant cette confusion apparente. Le traitement du revenu non gagné devrait pouvoir se justifier dans un cadre qui préciserait les différentes démarches et expliquerait clairement la place de chaque forme de revenu.

Il faut commencer par préciser quelle sorte de revenu devrait être entièrement exempté. Cette exemption s'explique actuellement par le fait qu'un tel revenu est nécessaire pour combler un besoin valable qui ne fait l'objet d'aucune prestation d'aide sociale. Dans la mesure où les taux sont fixés en partant du principe que les allocations familiales et les crédits d'impôt visent à assurer un revenu suffisant, de telles sommes devraient être entièrement exemptées. D'autres formes de revenu devraient continuer à être exemptées car elles couvrent des frais auxquels l'aide sociale ne s'applique pas; mentionnons, à ce titre, les prestations d'adoption, les prestations accordées en vertu de la Loi sur les Indiens et les prêts et subventions aux étudiants.

La deuxième catégorie regroupe les formes de revenu non gagné, partiellement exemptées parce que le gouvernement souhaite en encourager la généralisation; il s'agit par exemple, du revenu provenant de la location de chambres, de pensionnaires ou de la location de locaux indépendants. En plus de permettre aux bénéficiaires de jouir d'une plus grande autonomie, ce revenu partiellement exempté leur permet aussi de fournir des logements très en demande. Les taux de réduction devraient être suffisamment bas pour encourager les intéressés à gagner ce revenu.

La troisième catégorie de revenu non gagné regroupe le revenu entièrement récupéré, soit les sommes versées par d'autres programmes de sécurité du revenu comme l'assurance-chômage.

TRANSITIONS

RECOMMANDATION 38

Il faut justifier de manière claire, compréhensible et accessible le traitement du revenu, de façon à expliquer et à motiver les quatre démarches différentes adoptées en fonction de la nature du revenu et des raisons pour lesquelles le bénéficiaire le touche :

- **revenu non gagné : entièrement exempté**
- **revenu non gagné : partiellement exempté**
- **revenu non gagné : entièrement récupéré**
- **revenu gagné (examiné au chapitre 6).**

Nous convenons sans réserve que, même selon notre vision à long terme, l'aide sociale continuera à traiter différemment les différentes formes de revenu. Elle continuera à appliquer des taux de réduction variant entre 0 et 100 % tandis que le programme de supplément de revenu que nous proposons prévoira l'exemption de certains revenus et appliquera un taux de réduction unique à tous les autres revenus. Tous les bénéficiaires pourront profiter d'une exemption uniforme au moins égale à la valeur des prestations actuellement exemptées (allocations familiales, crédit d'impôt pour enfants, crédit d'impôt de l'Ontario et bien d'autres encore); cette façon de procéder permettra d'éviter que la réforme n'aggrave la situation de certains. Il faut cependant régler un certain nombre de problèmes particuliers pour pouvoir établir le cadre d'une politique rationnelle.

REVENU INFÉRIEUR AUX PLAFONDS DES BIENS

À l'heure actuelle, tout revenu non gagné qui est inférieur aux plafonds des biens est retranché de l'aide accordée aux bénéficiaires. Ces derniers considèrent que s'ils disposent d'une "marge" avant d'atteindre le plafond qui leur est fixé, ils devraient être autorisés à garder tout revenu réalisé jusqu'à concurrence de ce plafond. Le Comité ne trouve pas cette idée acceptable. Cependant, le système devrait être suffisamment souple pour permettre l'exemption des "gains fortuits" modestes ou du revenu provenant de très petites successions.

DONS

Il arrive que des parents et des amis essaient d'augmenter les prestations que touche un bénéficiaire. Ainsi, il est fréquent que l'allocation de logement ne suffise pas à couvrir les frais encourus à ce titre et qu'un bénéficiaire reçoive un don destiné à combler la différence. Actuellement, de telles sommes modiques sont souvent récupérées à 100 % lorsque le bénéficiaire les touche régulièrement. Tant qu'un niveau d'aide suffisant ne sera pas garanti, il faudrait envisager d'adopter des règles qui permettraient

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

aux parents et amis des bénéficiaires d'aider ces derniers à combler les besoins pour lesquels ils ne reçoivent rien d'après la structure des taux actuels. Une exemption modeste est justifiée dans de tels cas parce que le revenu obtenu est affecté à des fins non prévues par l'aide sociale, et parce qu'il est souhaitable d'encourager les personnes qui y sont disposées, à aider les bénéficiaires.

RECOMMANDATION 39

À court terme, il faudrait adopter des règles permettant l'exemption de l'aide raisonnable accordée par des parents et amis lorsque cette aide a pour but de répondre à des besoins que l'aide sociale ne prend pas encore en charge.

Nous insistons sur le fait que cette recommandation est une mesure provisoire qui devra être supprimée lorsque les taux d'aide sociale auront été portés à un niveau suffisant.

REMPLACEMENT DU SALAIRE

Les revenus provenant de programmes de remplacement du salaire comme l'indemnisation des accidentés du travail et l'assurance-chômage sont actuellement soumis à des taux de réduction supérieurs à ceux qui auraient été appliqués au salaire si l'intéressé avait continué à travailler. Dans le cas des indemnités d'accidents du travail, par exemple, la récupération est de 100 % alors que le revenu gagné que ces indemnités remplacent est récupéré à des taux variables. Bien qu'il nous semble acceptable de continuer à récupérer intégralement le revenu provenant de ces sources, nous pensons que, dans un cas particulier, l'exemption du salaire devrait continuer à jouer, soit lorsqu'un bénéficiaire de l'aide sociale, dont le salaire est déjà en partie exempté, est blessé au travail et touche des indemnités de remplacement du salaire. Dans un tel cas, il paraît particulièrement injuste que le total des prestations et du revenu touchés par la personne blessée diminue.

RECOMMANDATION 40

Dans le cas où une personne touche des prestations d'un programme de remplacement du salaire, tel que l'indemnisation des accidents du travail, tout en bénéficiant d'exemptions de gains dans le cadre de l'aide sociale, le revenu touché du programme de remplacement du salaire devrait être traité de la même manière que le salaire lui-même.

RESSOURCES RÉPUTÉES DISPONIBLES

Lorsqu'un bénéficiaire ne touche pas un certain revenu qu'un administrateur juge

TRANSITIONS

disponible, ce dernier recommande parfois une réduction des prestations du bénéficiaire. C'est le cas, par exemple, lors du non-respect des obligations alimentaires et des accords de parrainage. L'administrateur dispose de pouvoirs discrétionnaires étendus pour décider de l'opportunité d'appliquer ces réductions, et de leur importance. Il en résulte de grandes inégalités de traitement et des variations importantes dans l'application des critères d'un endroit à l'autre, voire d'une personne à l'autre. Le bénéficiaire peut, quant à lui, ne pas croire à la disponibilité de cet argent ou abandonner la lutte pour l'obtenir, pour toutes sortes de raisons valables.

RECOMMANDATION 41

Il faudrait établir une politique définissant clairement les circonstances dans lesquelles le bénéficiaire est réputé avoir des ressources à sa disposition.

Le règlement de cette question complexe demande qu'on tienne compte des situations difficiles dans lesquelles peuvent se trouver certains bénéficiaires.

Accords de parrainage Nous avons déjà cité des cas de discrimination envers les immigrants, comme lorsqu'ils doivent liquider des biens qui représentent une valeur culturelle importante, ou que certains se voient refuser l'aide sociale parce qu'ils possèdent une modeste propriété dans un autre pays. La rupture des accords de parrainage peut causer des problèmes particuliers. La Loi fédérale sur l'immigration permet à tout citoyen canadien ou résident permanent du Canada, âgé d'au moins 18 ans, de parrainer certains membres de sa famille qui veulent émigrer dans notre pays. Le parrain est tenu de signer un document dans lequel il s'engage à faire vivre l'immigrant parrainé pendant plusieurs années. Pour un membre de la famille immédiate, la durée maximale de parrainage est fixée à 10 ans; en pratique, elle est toujours de 10 ans. Malheureusement, il arrive parfois que le parrain rompe son engagement, soit pour des raisons financières, soit en raison de conflits personnels ou sociaux entre les intéressés.

Lorsqu'une telle rupture force les immigrants parrainés à faire appel à l'aide sociale, leur demande peut être rejetée ou leurs prestations réduites sous prétexte qu'ils sont censés se faire aider de leur parrain. Mais, comme l'accord de parrainage est un contrat entre le parrain et les autorités fédérales de l'immigration, l'immigrant n'y est pas partie et n'a donc aucun recours légal.

À notre avis, on ne peut pas tout simplement décréter qu'une personne a des besoins moindres parce qu'elle est censée dépendre de quelqu'un contre lequel elle n'a aucun recours. Même s'il y a obligation en vertu d'un contrat ou du droit de la famille, et que le parent parrainé est en mesure de faire valoir légalement ses droits, l'État ne devrait pas refuser de l'aider financièrement pendant ce temps-là. Nous nous demandons aussi

Rosa, 64 ans, Toronto

Rosa est Portugaise et elle est arrivée au Canada à l'âge de 62 ans.

Rosa était parrainée par son fils marié pour une période obligatoire de 10 ans. En arrivant, elle est donc allée vivre avec son fils, sa belle-fille et leurs trois enfants. L'arrangement a duré deux ans; Rosa gardait les enfants pendant que les parents travaillaient. En échange de ses services, elle était nourrie et logée, mais ne recevait rien pour acheter des médicaments, des lunettes ou même des vêtements.

On ne veut plus d'elle

La famille vivait à l'étroit dans une petite maison. Rapidement, la situation entre Rosa et son fils se détériora, et on ne voulut plus d'elle dans la maison. Elle est allée vivre provisoirement chez une femme de la paroisse, espérant se trouver un appartement.

Comme Rosa parle à peine l'anglais, son amie l'a aidée à contacter le bureau d'aide sociale pour savoir si elle pouvait recevoir des prestations. On lui a répondu que Rosa n'y avait pas droit puisqu'elle était sous la responsabilité de son fils, mais on lui a conseillé de s'adresser à l'immigration. Le bureau de l'immigration a bien voulu lui accorder une entrevue, à condition que son fils soit présent et qu'il puisse prouver qu'il n'avait pas les moyens d'entretenir sa mère. Il ne s'est pas présenté à l'audience

parce que sa fierté l'empêchait d'étaler ses problèmes de famille en public. Il se sentait néanmoins coupable de savoir sa mère sans revenu, et Rosa commençait à désespérer.

L'amie de Rosa a alors appelé la Commission de logement de la communauté urbaine de Toronto pour voir si Rosa pouvait obtenir un appartement subventionné. On lui a dit que, comme elle dépendait encore de son fils, elle n'y avait pas droit à moins que son fils ne rompe l'entente de parrainage lors d'une audience de l'immigration.

Rosa sait qu'elle ne peut pas retourner au Portugal parce qu'elle y a vendu sa petite maison et ses biens. Elle doit rester au Canada, brouillée avec son fils, sans aide financière ni logement. Il n'y a que son amie qui semble se préoccuper d'elle.

TRANSITIONS

s'il est bon d'imposer une durée de parrainage de dix ans, alors qu'elle pourrait prendre fin une fois que l'immigrant devient citoyen canadien.

RECOMMANDATION 42

Le gouvernement fédéral devrait prendre les mesures nécessaires pour faire respecter les accords de parrainage, pour veiller à ce que les provinces puissent les faire respecter ou pour permettre aux personnes parrainées de les faire respecter.

RECOMMANDATION 43

Il faudrait réduire la durée de l'accord de parrainage à cinq ans ou jusqu'à la date de naturalisation de la personne parrainée, selon la première des deux éventualités.

RECOMMANDATION 44

Les immigrants parrainés devraient pouvoir recevoir de l'aide sociale en fonction de leurs besoins.

RECOMMANDATION 45

Il faudrait demander aux immigrants parrainés de faire valoir leurs droits à une pension alimentaire en vertu du droit de la famille. Si l'immigrant parrainé ne veut pas s'en charger, le gouvernement devrait le faire à sa place.

Obligations de pension alimentaire Les règles n'indiquent pas toujours clairement dans quelles circonstances les requérants doivent essayer d'obtenir l'appui financier d'un conjoint ou d'un parent. Dans ce domaine, on fait un usage très sélectif de la Loi sur le droit de la famille. Par exemple, un conjoint séparé doit toujours chercher à obtenir une pension alimentaire, alors qu'une personne handicapée est rarement obligée de solliciter des ressources de cette nature. Dans presque tous les cas, les mères célibataires sont tenues de nommer le père de leur enfant et chercher à en obtenir une pension alimentaire pour ce dernier. Certaines municipalités demandent aux jeunes de réclamer avec force l'appui financier de leurs parents; d'autres n'en font rien.

Lorsqu'un bénéficiaire est tenu de solliciter une pension alimentaire et qu'il ne le fait pas, il s'expose à une réduction des prestations ou même à un refus d'aide. On peut même exiger de quelqu'un qui a été maltraité, de solliciter une aide financière même si cette personne craint qu'une telle demande ne l'expose à d'autres mauvais traitements. Même si le gouvernement provincial peut légalement présenter une demande aux

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

tribunaux si le requérant hésite à le faire, en pratique, c'est toujours ce dernier qui doit faire lui-même sa demande.

RECOMMANDATION 46

Il faudrait établir des règles très claires en ce qui a trait aux obligations alimentaires et aux circonstances dans lesquelles il faudrait les faire respecter.

À l'heure actuelle, dans la plupart des provinces, les pensions alimentaires au titre du conjoint et d'un enfant sont déduites dans leur totalité des prestations d'aide sociale. Seules la Colombie-Britannique et Terre-Neuve permettent au bénéficiaire de garder une partie de la pension alimentaire qu'il touche. Le Comité n'a pas pu se mettre d'accord sur la question d'introduire une exemption similaire en Ontario.

Il y a en effet plusieurs facteurs à considérer avant de prendre une décision finale. On peut citer plusieurs raisons à l'appui du maintien de cette déduction. En premier lieu, certains trouvent inapproprié d'introduire une mesure encourageant quelqu'un à s'acquitter de ce qui est, en fait, une obligation légale. Il vaudrait mieux instituer des mesures qui forcent les intéressés à remplir leurs obligations. Ensuite, l'exemption mensuelle de 100 \$ introduite en Colombie-Britannique a mené les tribunaux à fixer les ordonnances alimentaires à ce montant, sous prétexte qu'une pension alimentaire plus élevée ne serait pas avantageuse. Une telle décision peut être désastreuse pour les bénéficiaires qui cherchent à s'affranchir de l'aide sociale et à tirer leur revenu d'un emploi et de leur pension alimentaire.

En outre, le fait de permettre aux bénéficiaires de conserver une partie de leur pension alimentaire pourrait servir à justifier des taux d'aide sociale insuffisants. Le résultat final serait le même que si on déduisait la pension alimentaire, sans compter que ceux qui n'en bénéficient pas seraient extrêmement désavantagés. Finalement, l'introduction d'une exemption priverait ceux qui ne reçoivent pas de pension alimentaire parce que leur conjoint ou leurs parents n'ont pas les ressources voulues ou parce qu'on ne sait pas où ils sont.

Par ailleurs, l'introduction d'une exemption peut être considérée favorablement pour plusieurs raisons. D'abord, cette mesure concorderait avec la décision du Comité de permettre certaines inégalités dans la situation financière des prestataires pour favoriser la transition vers l'indépendance. Si cette exemption avait pour effet d'encourager le versement régulier des pensions alimentaires, il est fort probable que cela donnerait aux bénéficiaires l'encouragement et l'assurance dont ils ont besoin pour s'affranchir de l'aide sociale.

En deuxième lieu, ni le transfert du foyer conjugal ni la cession de biens familiaux

TRANSITIONS

(dans les limites permises) n'ont d'effet sur les prestations d'aide sociale. Les pensions alimentaires versées en une somme forfaitaire sont traitées comme un bien dès le deuxième mois. En troisième lieu, le fait de permettre à un père ou à une mère de conserver une portion du revenu qu'il ou elle gagne, mais pas une portion de la pension alimentaire qu'il ou elle reçoit au titre de ses enfants, semble suggérer que la tâche d'élever un enfant est moins importante que le travail accompli à l'extérieur.

Nous examinerons plus en détail la relation entre le droit de la famille et l'aide sociale au chapitre 10.

REVENU D'UNE FERME

Il est difficile de donner une explication rationnelle aux règles suivies actuellement par le système d'aide sociale concernant le revenu agricole. Les prestations familiales sont réduites d'un pourcentage variable du revenu agricole brut, alors que l'aide sociale générale accorde rarement des prestations à des fermiers parce que ces derniers travaillent à leur compte et qu'ils ont des biens.

RECOMMANDATION 47

Le traitement du revenu agricole par le système d'aide sociale devrait être remanié en fonction d'une politique du revenu agricole qui permette aux fermiers de consolider leur exploitation et d'explorer d'autres sources de revenu, tout en conservant leur droit à l'aide sociale.

Nous reprendrons cette question au chapitre 5.

Examen des besoins ou examen des ressources

La documentation sur le sujet tout autant que le public semblent confondre l'examen des besoins et l'examen des ressources. Un examen des besoins se fait à partir d'un niveau de besoin prédéterminé selon la taille de la famille et modifié selon la situation de cette famille. Par exemple, les frais de chauffage, de logement, d'abonnement aux services publics peuvent varier d'une famille à l'autre. Dans ce cas, les niveaux prédéterminés de prestations pour ces frais peuvent varier jusqu'à un certain point. Les moyens de la famille ne sont pas pris en considération dans l'examen des besoins.

Par contre, l'examen des ressources consiste à étudier soigneusement les circonstances ou les "ressources" dont une famille dispose pour combler ses besoins. Par exemple, la possession d'un grand potager aurait pu, autrefois, réduire les allocations de nourriture touchées par une famille. De la même façon, l'abondance du bois de chauffage dans la région aurait pu réduire son allocation de chauffage.

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

Dans l'examen des besoins comme dans celui des ressources, les ressources disponibles, telles que le revenu, sont déduites du montant auquel le requérant a droit pour en arriver au montant des prestations. Cependant, strictement parlant, aucun programme ontarien d'aide sociale n'a recours à l'examen formel des ressources depuis 1966. En fait, l'adoption de la méthode du déficit budgétaire (une méthode d'examen des besoins selon laquelle le revenu est soustrait d'un niveau prédéterminé des besoins) était considérée comme un progrès important à l'époque.

Comme nous l'avons déjà dit, nous croyons que l'examen des besoins doit rester la pierre angulaire de l'aide sociale, et que le système s'est trop écarté de son but premier, celui de subvenir aux besoins réels, en introduisant des catégories complexes et une structure de prestations illogique.

Le principe de la suffisance et la structure des prestations

Les mémoires et les exposés présentés au Comité ont, dans leur très grande majorité, insisté sur l'insuffisance des taux d'aide sociale. Dans le chapitre 2, nous décrivons le nombre des résidents ontariens ayant un revenu insuffisant, et présentons une analyse de l'ampleur de cette insuffisance.

La cause principale de l'insuffisance de l'aide sociale en Ontario est le coût élevé du logement. Quelle que soit la norme reconnue à laquelle on se réfère, les bénéficiaires de l'aide sociale consacrent généralement une part beaucoup trop importante de leur revenu disponible en loyer. Mais nous avons fait une étude distincte du problème du logement, estimant que sa solution n'est pas reliée à la question de suffisance proprement dite. Donc, dans la présente section, nous traiterons d'abord de la question de la suffisance, du processus d'établissement des taux et des moyens de maintenir la suffisance, une fois que nous l'aurons atteinte; nous aborderons ensuite des questions touchant la structure des prestations, notamment celles des frais de logement, des besoins essentiels et particuliers et des écarts entre les régions.

Comment définir et maintenir la suffisance

Nous avons un certain nombre de recommandations détaillées à faire en ce qui a trait à la modification des taux et de la structure des taux. Nous proposons également l'établissement graduel de taux suffisants pour tous les bénéficiaires; nous décrivons les modalités de cette mise en oeuvre au chapitre 11. Nous croyons que notre rôle le plus important, dans ce domaine, est celui de proposer l'adoption d'une mesure ou d'une définition de la suffisance qui soit claire, compréhensible et à la portée du public. Une fois que le gouvernement aura adopté cette définition, elle pourra servir de base à l'évaluation des décisions essentiellement politiques qui déterminent les taux et

TRANSITIONS

Témoignages

Une bénéficiaire

Bien des gens pensent que c'est le bureau de l'aide sociale qui paye le loyer, quel que soit son montant. En réalité, il n'en paye qu'un pourcentage et le reste doit provenir de l'argent qui serait normalement consacré à la nourriture.

Une bénéficiaire

Je veux que vous sachiez combien j'ai honte d'avoir à me présenter devant vous. Je trouve cela très avilissant, dégradant et aussi très inhumain. J'ajouterais que même les animaux sont mieux traités par la société, car eux au moins n'ont pas, comme moi maintenant, à se présenter devant vous pour quémander la possibilité de vivre normalement. Vous rendez-vous bien compte comme c'est gênant de dépendre de l'aide, alimentaire et autre, de ses amis et de sa famille pour passer à travers la dernière semaine et demie de chaque mois?

Un bénéficiaire

Il y a des jours où je mange... d'autres où je dois m'en passer. En général, je ne prends qu'un repas par jour et encore, pas toujours. S'il n'y avait pas de soupes populaires, je crois bien qu'un tas de gens seraient loin d'avoir suffisamment à manger.

autres mesures connexes. Aucune mesure ne peut être entièrement objective. Cependant, si l'on oriente le débat sur les rapports entre les bénéficiaires et la méthode choisie pour établir la suffisance, le système n'en sera que plus facile à évaluer et plus compréhensible pour tout le monde.

Notre première tâche a été de proposer une norme acceptable de suffisance. Comme une mesure de suffisance absolue se limiterait à un calcul approximatif du minimum vital, nous recommandons fortement une démarche relative, où les niveaux d'aide seraient déterminés selon les normes locales. Après tout, il ne s'agit pas seulement d'empêcher les gens de mourir de faim ou de mourir de froid dans la rue. L'aide sociale devrait plutôt veiller à fournir des ressources suffisantes pour que ses bénéficiaires puissent avoir un niveau de vie raisonnable dans leur collectivité. La structure des taux doit appuyer et renforcer l'objectif primordial, qui est de faciliter la transition.

Nous avons examiné un certain nombre de mesures de suffisance, y compris les

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

seuils de pauvreté, les méthodes du panier de biens et les habitudes de consommation. Ces méthodes nous ont été présentées maintes fois au cours des audiences, séparément ou en combinaison, comme une démarche possible méritant d'être recommandée au gouvernement provincial.

Les seuils de pauvreté ont la préférence, parce qu'ils énumèrent, selon la taille de la famille et de la collectivité, les niveaux standard de revenu nécessaires pour permettre aux gens de vivre à un niveau minimal de suffisance. Tous les seuils de pauvreté publiés utilisent des critères différents. La deuxième méthode, celle du panier de biens, calcule le prix d'un certain nombre de biens et de services représentant un minimum vital, et établit des niveaux de suffisance fondés sur le coût total des articles évalués. La troisième, les habitudes de consommation, consiste à étudier des personnes appartenant à diverses catégories de revenu dans une région géographique donnée et à noter leurs habitudes de dépense.

Nous avons rejeté la méthode des seuils de pauvreté parce qu'elle se prête mal au traitement distinct des frais de logement. Nous avons également rejeté la troisième approche, parce qu'elle nous semblait trop arbitraire. Aucun niveau de revenu ou de dépense ne peut servir d'étalon universel de la suffisance, et nous croyons que l'adoption d'une telle norme mènerait à un débat improductif sur les mérites relatifs de divers choix.

Nous avons donc choisi la méthode du panier de biens car, bien qu'elle soit imparfaite, elle nous apparaît comme une combinaison réaliste des normes communautaires et des mesures empiriques. La méthode du panier de biens dépend, bien sûr, de la grande variété des articles que l'on peut choisir. Cela est inévitable, jusqu'à un certain point. Le recours à l'opinion des experts en matière de besoins alimentaires et vestimentaires, combiné à l'étude des habitudes de consommation réelles, réduirait ces variations à un minimum acceptable. Cette méthode est présentée en détail dans un document de travail préparé à l'intention du Comité.¹²

RECOMMANDATION 48

Il faudrait utiliser la méthode du panier de biens comme mesure de la suffisance de toutes les allocations, sauf celle de logement. Une telle démarche devrait tenir compte de l'opinion d'experts et des habitudes de consommation réelles.

Tout compte fait, il n'y a pas de moyen parfait de mesurer la suffisance, et tout barème serait jugé trop élevé par les uns, trop bas par les autres. Cependant, tout le monde s'accorde pour dire qu'il n'est pas normal d'établir les taux d'aide sociale (qui font vivre un Ontarien sur vingt) en l'absence de toute logique. Il nous faut absolument une

TRANSITIONS

mesure qui serve de terme de référence pour les débats et l'élaboration des politiques dans ce domaine extrêmement important.

Pour certains, ceci peut être d'une importance secondaire. Mais, lorsqu'on considère les différents barèmes d'aide sociale en vigueur en Ontario, on constate le résultat inévitable d'une absence totale de grandes orientations : des taux très variés pour des personnes vivant une situation similaire, subdivisés en multiples catégories et sous-catégories et tiraillés entre des priorités financières et politiques en concurrence les unes avec les autres.

Nous proposons que le gouvernement nous rapproche de cet objectif qu'est la suffisance en harmonisant les efforts visant la définition de taux suffisants, la garantie d'un revenu convenable aux faibles salariés et l'adoption de mesures propres à encourager la transition de l'aide sociale au marché du travail. Nous expliquons la nécessité de ces différentes mesures au chapitre 6. La mise en oeuvre graduelle de réformes dans ces trois domaines fait l'objet du chapitre 11.

Il se pourrait que la coordination des efforts ralentisse la mise en oeuvre de taux suffisants, mais si on n'améliore pas simultanément ces trois domaines, nous n'atteindrons jamais notre objectif ultime. En plus de devenir un piège pour les bénéficiaires, l'aide sociale serait considérée injuste par les faibles salariés qui recevraient moins que ces derniers, et finirait par être un échec pour tout le monde.

Le gouvernement ontarien doit prendre les trois décisions suivantes : accepter la définition ou la mesure de la suffisance que nous proposons, reconnaître la nature politique des décisions découlant de cette définition, et être prêt à les défendre publiquement. Il devra ensuite reconnaître la nécessité de remanier de front les trois domaines que nous venons de citer, pour qu'il soit possible d'examiner la suffisance des taux dans le cadre du problème économique plus vaste, qui demande une action coordonnée. Finalement, il doit établir un processus public permettant de surveiller ses progrès dans ces trois domaines, notamment la suffisance des taux. Ceci l'obligerait à rendre des comptes au public et inviterait la participation de ce dernier à un débat difficile mais vital. Une manière de mettre ce processus en place serait d'adopter les étapes de la réforme décrites au chapitre 11. On pourrait aussi établir un processus d'établissement des taux encore plus transparent.

Le processus actuel d'examen périodique des taux est invisible et informe, bien qu'il ait donné lieu à des augmentations régulières au cours des six dernières années. L'indexation serait une méthode préférable; à cause des fluctuations des habitudes de consommation, il serait bon de réviser occasionnellement le contenu du panier de biens. On devrait fonder les révisions effectuées entre les examens en profondeur sur des indicateurs tels que les études de loyer, l'évolution des habitudes de consommation, les seuils de pauvreté et l'indice des prix à la consommation.

Faye, 26 ans, Kenora

Faye est le seul soutien de ses deux enfants.

Il y a deux ans, j'ai décidé de trouver une vie meilleure, pour moi et mes enfants. Pendant mes quatre années d'union de fait, mon compagnon tombait de plus en plus dans l'alcoolisme, et il me maltraitait de plus en plus. Les premiers signes de violence, c'était lorsque notre fille avait quatre mois. Je suis restée "pour l'enfant". Deux ans plus tard et enceinte de cinq mois, j'ai finalement décidé de partir "pour l'enfant". Je me suis rendu compte qu'un milieu où règnent l'alcool, les drogues et la violence n'était pas propice à l'éducation de deux enfants.

J'ajoutais de l'eau au biberon

Mon espoir d'une vie meilleure et plus heureuse n'a pas duré. Quand mon fils a eu six semaines, nous avons déménagé de la Saskatchewan en Ontario. J'ai trouvé une maison et fait une demande pour obtenir des prestations familiales. Je recevais le maximum, soit juste un peu plus de 700 \$ par mois. Le loyer coûtait 400 \$, le gaz et le chauffage, 140 \$ et l'électricité, 65 \$ par mois. Inutile de vous dire qu'avec les 95 \$ qui restaient, on n'avait pas grand-chose pour la nourriture et le reste.


Comment avons-nous pu survivre? En nous passant de beaucoup de choses essentielles. J'ajoutais de l'eau dans

le biberon de mon bébé pour que la boîte de formule dure jusqu'au prochain chèque. Les seuls fruits que nous mangions, c'étaient ceux que nous apportaient mes parents, en guise de friandises pour les enfants. J'essaie encore de rendre l'argent que je leur ai emprunté.

Après cinq mois de prestations familiales, j'ai décidé que ça ne pouvait plus continuer comme ça. Par bonheur, j'ai trouvé un emploi à temps plein comme chef de bureau. Cela n'a pas beaucoup amélioré les choses. Je gagnais net 1 100 \$ par mois. Mais avec les dépenses supplémentaires occasionnées par mon travail, comme l'habillement, le transport et la garde des enfants (qui était partiellement subventionnée), la vie était encore dure, sans compter que j'ai perdu ma carte d'assistance-médicaments quand j'ai commencé à travailler. Quand je rentrais à la maison, j'étais tellement fatiguée que je n'avais rien à offrir à mes enfants émotionnellement. J'étais comme un robot. Ils avaient besoin de deux parents, et ils n'en avaient même pas un. Après neuf mois, j'ai quitté mon travail et je suis revenue aux prestations familiales.

Ma fille de quatre ans connaît déjà les privations

Quel effet les prestations familiales ont-elles eu sur ma famille? Mon fils de deux ans est petit pour son âge. Je préfère



ne pas trop y penser, mais, dans mon for intérieur, je sais que sa petite taille est certainement due à la sous-alimentation. Autrefois, ma fille me demandait souvent de lui acheter des jouets ou de l'emmener quelque part, au cirque par exemple; je lui répondais toujours : "Peut-être, plus tard." Finalement elle m'a dit : "Plus tard, tu dis toujours plus tard! C'est quand plus tard, maman? Jamais!" Elle n'a que quatre ans et elle connaît déjà les privations de la pauvreté. Les seuls vêtements neufs que mes enfants ont reçus ces deux dernières années sont ceux offerts par la famille pour des occasions spéciales. Je panique à l'idée que, quand ma fille ira à l'école cet automne, ses vêtements me coûteront beaucoup plus que les 53 \$ que les prestations familiales versent comme allocation de vêtements.

Maltraitée par le système

Mes enfants souffrent aussi de vivre avec une mère rongée par les soucis et peu épanouie. Je décharge souvent mes frustrations sur eux. Je me sens accablée à la pensée d'être seule à subvenir à leurs besoins, et, quand je n'y arrive pas, je me sens inadéquate comme parent. Quand j'essaie de penser à la manière dont la pauvreté affectera mes enfants plus tard, ça me fait peur. Ils sont si jeunes et déjà si défavorisés. Je n'aime pas penser au risque qu'ils deviennent alcooliques ou violents ou qu'ils épousent une personne comme ça. Tout ce que je peux dire, c'est que mes enfants

et moi, nous nous sentons plus punis et plus maltraités par le système d'aide sociale que je ne l'étais avec un compagnon violent.

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

RECOMMANDATION 49

Le processus d'établissement des taux devrait être enchâssé dans une loi, tout comme l'obligation de soumettre toute modification de ce processus à l'Assemblée législative. Cette loi devrait exiger, au minimum, une indexation annuelle des taux fondée sur l'Indice des prix à la consommation. Elle devrait aussi prévoir une révision quinquennale de la définition du panier de biens et des taux en vigueur par un comité externe relevant d'un comité permanent de l'Assemblée législative.

Il est entendu que l'acceptation ou le rejet final du rapport de ce comité externe reviendrait au gouvernement. Quoi qu'il en soit, ce processus permettrait de déclencher le plus large débat au sein de la population. Ces recommandations n'enlèvent pas au gouvernement le privilège d'octroyer des augmentations spéciales, comme celles qu'il a accordées aux personnes handicapées en 1987.

Les frais de logement et les subsides

Les frais de logement sont probablement l'un des sujets qui est revenu le plus souvent lors des audiences et dans les mémoires soumis au Comité; il est clair que la complexité du problème demande plus qu'une seule solution ou même qu'un seul ensemble de solutions. Les deux thèmes dominants étaient la modicité et la disponibilité des logements. Toute solution ne visant qu'un seul de ces aspects serait vouée à l'échec. Si on faisait des recommandations en faveur de logements abordables, sans s'occuper de la crise chronique du logement, l'argent de l'aide sociale finirait peut-être par être une autre force du marché capable de faire monter davantage les loyers. D'un autre côté, si on s'occupait de la question de la disponibilité des logements sans se préoccuper de leur modicité, cela ne réglerait pas les problèmes des bénéficiaires de l'aide sociale. Les logements seraient tout simplement encore davantage à la portée des personnes qui en ont les moyens.

Au chapitre 10, nous traiterons des questions de disponibilité et des problèmes connexes d'accessibilité et de soutien. Dans le présent chapitre, nous nous concentrerons sur la question de la modicité des loyers et sur des sujets comme les formes inhabituelles de logement et les frais de logement en établissement.

Au chapitre 2, nous donnons suffisamment de preuves de la pénurie de logements abordables pour les bénéficiaires de l'aide sociale. L'augmentation annuelle des frais moyens de logement encourus par ces derniers est beaucoup plus élevée que les montants autorisés dans le cadre du contrôle des loyers, ce qui prouve un manque de stabilité dans la situation que vivent les bénéficiaires en matière de logement. La Société de

TRANSITIONS

logement de l'Ontario fournit des logements subventionnés à une minorité privilégiée, des chefs de famille monoparentale surtout. Beaucoup d'autres bénéficiaires consacrent entre 50 % et 70 % de leur revenu à leur loyer. Le loyer moyen de ceux qui louent sur le marché privé excède de beaucoup n'importe quel repère reconnu. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas limité à Toronto; l'évidence prouve que le problème est tout aussi aigu dans d'autres collectivités ontariennes. Toutefois, il ne suffit pas de recommander qu'on augmente les allocations de logement, étant donné l'extrême complexité du subside actuel d'aide au logement ou la partie des prestations accordée au titre du logement. Le principe même de ce subside doit être remanié et simplifié pour que nos recommandations puissent s'inscrire dans un cadre de référence qui favorise vraiment la modicité des loyers.

Le présent mécanisme de remboursement des frais de logement des deux programmes ontariens d'aide sociale est pratiquement impossible à décrire ou à analyser. Il nous semble futile d'essayer de l'expliquer en détail car, comme pour tant d'autres aspects de la structure des prestations, ce mécanisme a une histoire, mais manque totalement de logique. L'exposé suivant n'est donc qu'une brève explication de ses principaux éléments.

De 1967 à 1977, les prestations d'aide sociale étaient essentiellement composées de deux éléments : les besoins courants et le logement. En 1977, pour plusieurs raisons d'ordre technique, l'élément relatif au logement a été bloqué; par la suite, la valeur complète de toute augmentation était appliquée à la portion des besoins courants de la prestation. Prise isolément, cette mesure a eu, en fait, un effet favorable, puisque chaque bénéficiaire recevait dorénavant l'entière valeur des augmentations alors qu'auparavant, ceux dont le loyer était inférieur au plafond de l'élément relatif au logement ne touchaient que les augmentations concernant l'élément des besoins courants. En 1981, devant l'escalade des frais de logement et la multiplicité des programmes municipaux d'aide supplémentaire au logement, le gouvernement a dû créer un programme de subside au logement destiné spécifiquement aux bénéficiaires locataires de logements à loyer élevé. On choisit alors un seuil de loyer sensiblement plus élevé que l'élément relatif au logement bloqué, comme point de départ pour le remboursement des frais élevés de logement. Le programme ne remboursait cependant pas les frais de logement supérieurs à la prestation maximale encore en vigueur aujourd'hui.

Pour compliquer les choses, d'autres frais qui font normalement partie des frais de logement, ont été traités différemment. Les frais du chauffage continuent d'être remboursés à 100 %, mais on ne pouvait, avant 1985, les ajouter au loyer pour obtenir les frais totaux de logement (et donc du subside au logement). Jusqu'en 1988, les frais des services publics qui étaient en sus du loyer n'étaient pas pris en considération.

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

Ce traitement embrouillé des frais de logement donne un système impossible à démêler. Les frais de logement, jusqu'à concurrence d'un certain montant, sont complètement remboursés. Ensuite, on passe à une "zone zéro" où les frais supplémentaires de logement ne sont pas du tout pris en charge par le système. Passé un autre seuil, les frais plus élevés sont remboursés au niveau actuel du subside au logement, qui est de 80 %. La fourchette du subside au logement a cependant sa propre limite supérieure, au-delà de laquelle on ne rembourse aucuns frais supplémentaires de logement. Selon l'importance et la combinaison des frais de logement, de chauffage et de services publics encourus par le bénéficiaire, ces derniers frais peuvent lui être remboursés au complet, partiellement, ou pas du tout.

Comme on peut s'y attendre, les bénéficiaires ne comprennent pas comment s'effectue le remboursement de leurs frais de logement. Mais ce qu'il y a de plus grave, c'est que les modalités de remboursement des frais de logement sont aussi mal comprises par les membres du personnel de tous les niveaux, et que beaucoup d'entre eux n'essaient même plus d'y comprendre quelque chose. Il faut donc établir un nouveau système, simple et facile à comprendre, qui soit doté d'un mécanisme logique et facile à expliquer en fonction de notre définition de la suffisance. La nouvelle allocation de logement devrait, dans la mesure du possible, rembourser la totalité des frais de logement plutôt qu'un pourcentage fixe, sans pour autant contribuer au problème de la cherté des loyers auquel il est censé remédier.

La réorganisation du mécanisme de remboursement des frais de logement demande qu'on étudie les quatre mesures suivantes : l'établissement d'un plafond des frais de logement; l'adoption d'une norme en matière de logement; la prise en considération des écarts entre les frais de logement en vigueur dans les différentes régions de la province et la définition d'un échancier raisonnable pour la mise en place du nouveau système.

Il nous semble indiqué de fixer un certain plafond pour les frais de logement. Il ne serait évidemment pas réaliste de recommander le remboursement intégral des frais réels de logement encourus par les bénéficiaires de l'aide sociale, quel qu'en soit le montant. Non seulement une telle pratique encouragerait-elle les intéressés à rechercher un logement plus cher, mais elle produirait un effet préjudiciable sur la demande et les logements en vigueur sur le marché.

Nous avons examiné les frais de logement marginaux et moyens. Lorsqu'il y a une abondance de logements vacants, les frais marginaux de logement (le montant que peut avoir à payer quelqu'un à la recherche d'un logement) se rapprochent généralement des frais moyens réels. Cependant, en temps de crise de logement et de contrôle des loyers, ces frais marginaux sont souvent beaucoup plus élevés que les frais moyens. On peut s'attendre à ce que la crise du logement continue de se manifester en Ontario

TRANSITIONS

dans un avenir prévisible, ce qui crée un dilemme nouveau et fondamental au moment d'établir le plafond des frais de logement de l'aide sociale.

Les données indiquent que les bénéficiaires de l'aide sociale ont des frais de logement généralement inférieurs à la moyenne. Par exemple, en 1987, la moyenne des frais de logement pour chaque bénéficiaire de la communauté urbaine de Toronto était inférieure à 300 \$, alors que les frais moyens sur le marché privé allaient de 392 \$ à 956 \$, selon la grandeur du logement. Nous notons également que, même si le loyer moyen d'un appartement d'une chambre à Toronto était de 465 \$, son coût marginal en 1987 était de 863 \$.¹³

Le Comité rejette l'adoption des frais marginaux comme norme des plafonds fixés aux frais de logement. Les frais marginaux de logement sont un indicateur peu réaliste des frais réels de logement pour tous les secteurs de la société, y compris les bénéficiaires de l'aide sociale. Seul un faible pourcentage des bénéficiaires recherche un logement auprès du secteur privé (plutôt que public). En outre, si on réussissait à mettre des logements sûrs, abordables et propres à la portée d'un plus grand nombre de bénéficiaires, cela réduirait le nombre de ceux qui penseraient à se chercher un autre logement.

C'est pourquoi nous recommandons de nous baser sur les frais moyens pour établir les plafonds dont nous parlons. Si on donnait aux bénéficiaires de l'aide sociale les moyens d'obtenir plus facilement des logements locatifs au taux marginal, cela ferait inévitablement monter le prix de ces logements, plutôt que de les rendre plus abordables. Il existerait donc une concurrence entre des politiques gouvernementales distinctes visant à rendre les logements plus abordables : une qui forcerait la montée des loyers (les taux élevés d'aide sociale) et une qui essaierait de combattre cette montée (le contrôle des loyers). Nous croyons que le nouveau registre des loyers de la province pourrait faciliter le maintien des loyers à un niveau peu élevé et fournir des garanties contre des loyers, en fonction seulement de l'élévation de la hausse des plafonds. Nous espérons que le registre des loyers facilitera la protection des loyers actuels en faveur des bénéficiaires de l'aide sociale, chose que le contrôle des loyers n'a pas réussi à faire.

Il n'existe qu'une seule norme en matière de logement qui soit vraiment exhaustive et largement respectée, et qui tienne compte des frais moyens réels de logements locatifs dans les collectivités ontariennes; il s'agit de l'enquête sur les loyers de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Comme les frais de logement des bénéficiaires qui ne vivent pas en appartement (c'est-à-dire qui vivent dans leur propre maison, dans des logements publics, des meublés, etc.) tendent à être moins élevés que le loyer des logements locatifs et que la formule d'aide au logement rembourse les frais réels jusqu'à un certain plafond, les autres formes de logement sont automatiquement couvertes.

Il y a plusieurs manières de régler les écarts entre les loyers des différentes régions de

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

l'Ontario. On pourrait établir un barème à l'échelle de la province selon une moyenne acceptable ou opter pour des taux régionaux; il pourrait y en avoir autant qu'il y a de collectivités, ou aussi peu que deux taux : l'un pour les grandes villes, l'autre pour les plus petites agglomérations. On pourrait aussi prévoir un subside au logement fixe pour toute la province, que viendrait compléter une autre subvention pour les régions ou les villes aux loyers élevés. Notre examen des écarts entre les frais de logement dans la province nous laisse croire qu'on devrait tenir compte des variations régionales.

RECOMMANDATION 50

Il faudrait supprimer toutes les “zones” de remboursement actuelles et rembourser les frais réels de logement jusqu'à concurrence d'un certain plafond. Les frais de logement devraient inclure tous les frais de chauffage et d'électricité et, si ces derniers excèdent le plafond fixé, on devrait quand même les rembourser à 100 %.

RECOMMANDATION 51

La moyenne des frais réels de logement devrait constituer le plafond de remboursement de ces frais. On pourrait déterminer cette moyenne en se fondant sur l'enquête sur les logements locatifs de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

RECOMMANDATION 52

Pour tenir compte des écarts régionaux, il faudrait établir une norme fixe pour tout l'Ontario, et accorder un autre subside pour les régions où les frais de logement sont plus élevés.

RECOMMANDATION 53

Au premier stade, on devrait rembourser aux bénéficiaires la totalité de leurs frais réels de logement jusqu'à concurrence d'un plafond fixé à la limite supérieure de l'allocation de logement actuelle.

On pourrait aussi commencer à régler la question des frais de logement jusqu'à ce qu'on entreprenne une étude plus poussée pour établir des plafonds plus appropriés. Au chapitre 11, nous décrivons les étapes d'une réforme plus globale du subside au logement.

PENSIONNAIRES

La situation de ceux qui reçoivent le gîte et le couvert de la même source pose des

TRANSITIONS

problèmes particuliers, car il est difficile de distinguer les frais associés à chaque élément. Il est évident que nos recommandations concernant un nouveau programme de subside au logement ne s'appliquent pas à ces cas-là. Cependant, une étude de la structure actuelle des prestations accordées aux pensionnaires révèle un problème évident dans ce domaine. Avec l'augmentation du subside au logement, les pensionnaires sont de plus en plus désavantagés par rapport à ceux qui louent ou possèdent un logement. Un des problèmes mineurs posés par la structure des prestations accordées aux pensionnaires, c'est qu'on ne peut pas la comparer aux autres barèmes de prestations.

RECOMMANDATION 54

Pour résoudre l'inégalité entre les pensionnaires et les autres bénéficiaires en matière d'allocation de logement, il faudrait accorder immédiatement une prestation spéciale aux pensionnaires pour les aider à couvrir leurs frais de logement "cachés", leurs frais de transport et d'habillement, et leurs besoins personnels.

TAUX POUR L'HÉBERGEMENT À BUT LUCRATIF ET À BUT NON LUCRATIF

En 1982, on a établi une distinction dans la structure des prestations pour que les bénéficiaires vivant avec des amis ou de la famille reçoivent une allocation de logement inférieure à celle des personnes vivant dans un logement locatif. On justifia cette mesure par le fait que les bénéficiaires vivant dans leur famille avaient moins de frais, donc moins besoin d'argent.

Nous avons reçu un certain nombre de mémoires à ce sujet et avons appris avec consternation que les membres de la famille qui hébergeaient ces bénéficiaires, souvent des personnes handicapées, devaient souvent combler un tel manque à gagner. Il va sans dire que cette mesure viole notre principe du respect et du maintien de la vie familiale.

RECOMMANDATION 55

Il faudrait abolir la distinction entre les taux d'hébergement à but lucratif et ceux à but non lucratif.

Les pensionnaires d'établissements

Les taux d'aide sociale sont plus élevés pour les personnes qui vivent dans certains établissements. Les prestations familiales ont une structure de prestations spéciales appelée le taux pour établissements, pour les personnes qui vivent dans des établissements réglementés par la province. L'aide sociale générale accorde une prestation spéciale, appelée le taux pour maison d'accueil, aux personnes vivant dans des milieux non

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

réglementés, dirigés par des personnes sous contrat avec la municipalité. Ces deux structures de prestations ont deux éléments en commun : un taux journalier, versé à l'établissement au nom du bénéficiaire, et une allocation de menues dépenses, versée au bénéficiaire pour ses propres besoins.

Le taux pour établissements des prestations familiales sont fondés, d'une manière qui rend les choses confuses, sur des facteurs extérieurs au processus d'établissement des taux d'aide sociale, soit les politiques de financement et de facturation des établissements eux-mêmes. Autrement dit, les fonds versés sont établis en fonction des taux quotidiens de pension d'un certain nombre d'établissements réglementés par la province tels que des maisons de soins infirmiers, des établissements de bienfaisance et des maisons pour déficients mentaux.

En ce qui concerne les maisons de soins infirmiers et les établissements de bienfaisance, le taux quotidien provient surtout des politiques de soins prolongés s'appliquant aux personnes âgées, qui constituent la majorité des pensionnaires de ces établissements. Quant aux maisons pour déficients mentaux, il n'y a aucune raison, semble-t-il, d'appliquer le taux pour personnes âgées à un établissement qui ne soigne qu'une poignée de personnes âgées de 65 ans et plus. Nous comprenons que le revenu provenant des pensionnaires fait partie intégrale du financement de ces maisons puisqu'il doit représenter 20 % de leur fonds d'exploitation. Cependant, la création d'un taux spécial calqué sur celui des personnes âgées dans le seul but de respecter des protocoles de financement ne justifie ni la confusion, ni la complexité qui en découlent. En revanche, étant donné que le revenu provenant des pensionnaires est limité, les établissements qui dispensent des soins de meilleure qualité peuvent être pénalisés lorsque ce revenu ne suffit pas à couvrir leurs frais. Autrement dit, la complexité que nous avons relevée n'est pas compensée par un processus de financement logique ou préférable.

Les politiques relatives au taux pour maisons d'accueil de l'aide sociale générale sont traitées dans le cadre de notre examen du logement au chapitre 10, car ces questions sont plus en rapport avec celles du soutien apporté au logement à long terme et d'urgence qu'avec celles du financement et de la facturation des établissements.

ALLOCATION DE MENUES DÉPENSES

Nous avons été consternés d'apprendre que l'allocation de menues dépenses versée aux personnes vivant en établissement pouvait varier de 100 \$, dans le cas des bénéficiaires des prestations familiales, à rien du tout pour les bénéficiaires de l'aide sociale générale. Dans les deux cas, cette allocation est inférieure à celle de 112 \$ que touchent les pensionnaires âgés d'établissements réglementés par la province. Nous avons aussi été choqués d'apprendre que cette allocation était affectée à des besoins personnels et à

TRANSITIONS

des distractions, dans certains établissements, et à des nécessités comme des vêtements, dans d'autres. Finalement, dans certains établissements réglementés par la province, comme les maisons pour soins spéciaux, les établissements figurant à l'annexe I et les hôpitaux psychiatriques, l'allocation de menues dépenses est payée en nature (sous forme de sorties ou d'articles courants, par exemple). Nous n'avons pu trouver aucune explication logique pour justifier ces variations.

RECOMMANDATION 56

Les politiques relatives au financement et à la facturation des maisons régies par la Loi sur les foyers pour déficients mentaux devraient être dissociées du processus d'établissement des taux. Les bénéficiaires vivant dans ces foyers devraient toucher les mêmes prestations que s'ils vivaient dans leur collectivité, et tous les autres fonds requis par ces établissements devraient provenir directement de leur budget d'exploitation. Le problème du partage des frais devrait faire l'objet de négociations avec le gouvernement fédéral dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

RECOMMANDATION 57

Nous ne recommandons aucun changement dans les politiques de financement et de facturation des établissements pour personnes âgées. Cependant, il faudrait examiner le placement des personnes plus jeunes dans des établissements pour personnes âgées, pour s'assurer qu'un tel placement convient aux personnes concernées.

RECOMMANDATION 58

L'allocation de menues dépenses devrait être appelée l'allocation pour besoins personnels, pour indiquer l'usage auquel elle est destinée.

RECOMMANDATION 59

Il faudrait immédiatement porter l'allocation pour besoins personnels au taux le plus élevé accordé maintenant aux personnes âgées, et la verser à ce taux à tous ceux qui y ont droit. Il faudrait établir des directives bien définies quant à l'objet de cette allocation. Elle ne devrait pas servir aux besoins essentiels, puisque ceux-ci devraient être couverts par les subventions versées à l'établissement.

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

RECOMMANDATION 60

Nous recommandons le versement d'une allocation pour besoins personnels aux pensionnaires des établissements, tels que les hôpitaux psychiatriques, qui ne la touchent pas encore.

Éléments obligatoires et facultatifs

Les éléments essentiels du panier de biens doivent être considérés comme obligatoires. En d'autres termes, les administrateurs ne doivent pas avoir le pouvoir discrétionnaire de décider s'ils vont assurer ces éléments ou non. De plus, le panier de biens inclura nécessairement des éléments répondant à des besoins particuliers, en plus des besoins essentiels. Deux questions fondamentales se posent : quels besoins devons-nous considérer comme essentiels, et quels besoins particuliers devons-nous considérer comme obligatoires plutôt que facultatifs ?

BESOINS ESSENTIELS

Le Comité a discuté longuement de la question des besoins essentiels. Nous avons rejeté la proposition selon laquelle les prestations soient tout juste suffisantes pour maintenir un minimum vital, sans s'occuper des éléments qui sont essentiels, soit au développement personnel, soit à l'intégration dans la collectivité. Cette approche, qui correspond à la notion du minimum social, est peu en rapport avec les objectifs énoncés au chapitre 1.

Nous avons également rejeté la deuxième proposition, d'une portée encore plus vaste, qui définit comme essentiels les besoins qui permettent aux bénéficiaires d'atteindre le niveau de vie moyen de leur collectivité. Une telle démarche vise à éliminer l'humiliation ressentie par les bénéficiaires de l'aide sociale en leur épargnant les signes habituels d'indigence et en leur permettant de vivre d'une manière qui soit en rapport avec la culture et les valeurs dominantes. Cette démarche, plus généreuse, a pour double inconvénient d'être très onéreuse et de ne pas cadrer avec les programmes d'encouragement au travail et ceux destinés aux faibles salariés, ce qui décourage tout effort vers la transition.

Nous avons accepté une troisième proposition, celle qui vise à assurer un "bien-être frugal". Cette formule a pour objet de fournir les choses de première nécessité, plus certains éléments propres à réduire le sentiment d'indigence des bénéficiaires, à favoriser leur intégration dans la collectivité, à encourager leurs efforts vers l'autonomie et à leur permettre de faire un choix. Voici la liste des besoins essentiels que nous proposons :

- nourriture (supermarché et restaurant, de temps en temps)
- habillement
- logement

TRANSITIONS

Témoignages

**David Reville, député
provincial (Riverdale)**

Je trouve inacceptable que les bénéficiaires des prestations familiales qui vivent dans des hôpitaux psychiatriques n'aient pas droit à une allocation de menues dépenses. Sans argent à dépenser à leur guise, ces malades n'ont pas du tout d'autonomie. Il serait normal que, comme les autres personnes placées dans des établissements, ces bénéficiaires aient droit à une telle allocation.

**Toronto Association of
Children's Aid Societies**

Le téléphone est-il un luxe? Souvent, il est absolument indispensable, comme en cas de maladie ou d'état où il faut pouvoir demander de l'aide d'urgence. Le téléphone est un appareil qui relie au reste du monde. On a prouvé qu'il existe un rapport entre l'isolement, la solitude et les mauvais traitements.

Une bénéficiaire

Ce qui m'ennuie, c'est que je ne reçois des soins dentaires qu'en cas d'urgence. Par conséquent, je dois (comme bien d'autres mères) attendre que mon problème dentaire soit très grave avant d'aller voir un dentiste, ce qui, à la longue, coûte beaucoup plus cher au gouvernement. Si je pouvais faire radiographier mes dents et faire arranger les petits problèmes avant qu'ils ne deviennent des cas d'urgence, je m'en porterais beaucoup mieux et ça coûterait bien moins cher.

**Municipalité régionale
de Niagara**

Rares sont ceux qui comprennent pourquoi une mère célibataire qui occupe l'appartement 3B et qui touche des prestations familiales recevra des soins oculaires entièrement gratuits, alors qu'une autre mère célibataire, qui occupe l'appartement 4B et qui reçoit l'aide sociale générale, devra obtenir une aide de la municipalité qui ne couvre ces soins qu'à moitié.

- besoins personnels (articles de toilette)
- articles de ménage
- transport (courant, parfois pour loisirs)
- produits de santé (médicaments, vitamines)

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

- loisirs courants
- lecture et éducation de base
- divers éléments essentiels, comme le téléphone, l'argent de poche des enfants et une police d'assurance-vie modique.

Cette liste correspond aux éléments qui sont généralement prévus par les analyses des habitudes de consommation du panier de biens.

RECOMMANDATION 61

Nous recommandons une démarche fondée sur l'assurance d'un "bien-être frugal" en ce qui concerne les besoins essentiels; cette démarche chercherait à réduire le sentiment d'humiliation ressentie par les bénéficiaires, et à leur permettre de s'intégrer à leur collectivité, de devenir autonomes et de pouvoir exercer un certain choix.

LES BESOINS SUPPLÉMENTAIRES DES PERSONNES HANDICAPÉES

En ce moment, les personnes seules handicapées qui bénéficient du Régime de revenu annuel garanti pour les handicapés touchent au moins 165 \$ de plus que les bénéficiaires ordinaires des prestations familiales, et au moins 226 \$ de plus que les personnes seules aptes au travail. Il y a deux manières de tenir compte des besoins supplémentaires des personnes handicapées dans le cadre de la formule du panier de biens. On pourrait les rembourser au prix coûtant à chaque bénéficiaire à titre de besoins particuliers. Ou encore, étant donné que la plupart des personnes handicapées ont des besoins particuliers et constants découlant de leur état, on pourrait leur octroyer un supplément uniforme pour les aider à combler ces besoins.

Il est entendu que cette distinction ne tiendrait plus si l'on adoptait le système décrit au chapitre 3, puisque les personnes handicapées seraient alors éliminées du programme d'aide sociale et placées dans un programme distinct. Cependant, à court et à moyen terme, nous recommandons le versement d'un supplément uniforme pour éviter les énormes problèmes administratifs et la confusion que connaîtraient les bénéficiaires handicapés si on les forçait à faire une demande de remboursement distincte pour chacun des besoins justifiés par leur handicap.

En 1974, les taux des Régimes de revenu annuel garanti pour personnes âgées et les handicapés étaient identiques; cette parité fut supprimée en août 1975, mais depuis quelques années, on a fait certains progrès visant à la rétablir.

RECOMMANDATION 62

Les taux du Régime de revenu annuel garanti pour les handicapés

TRANSITIONS

les plus élevés devraient être relevés au niveau de ceux du Régime de revenu annuel garanti pour personnes âgées jusqu'à ce que de nouvelles études permettent d'établir un taux approprié pour les personnes handicapées.

BESOINS PARTICULIERS

L'un des thèmes qui revenait sans cesse au cours de nos audiences et dans les mémoires que nous avons reçus était que les besoins particuliers n'étaient pas obligatoires en vertu de la Loi sur l'aide sociale générale. Nous partageons cette préoccupation. Des éléments comme un acompte sur le loyer et le mazout, des fournitures pour troubles gastro-urinaires, un dentier, des pansements et des frais de déménagement constituent des besoins essentiels. Le remboursement de ces frais ne devrait pas être laissé à la discrétion d'un représentant local ou de qui que ce soit. Il semble impossible de trouver un motif logique et cohérent de juger si tel ou tel élément est essentiel ou non. Par exemple, nous n'arrivons pas à comprendre pourquoi certains aliments de régime sont obligatoires dans le cadre des prestations familiales, alors que des articles essentiels comme des pansements et des fournitures pour troubles gastro-urinaires ne le sont pas.

Dans ce domaine, la prise de décisions devrait être influencée par les deux considérations suivantes : d'abord, si un besoin particulier est indispensable à la satisfaction des besoins essentiels d'un bénéficiaire, il devrait être considéré comme un élément essentiel. Ensuite, selon notre préférence pour les services les plus généraux possible, il faudrait favoriser la satisfaction de ces besoins par le biais de programmes extérieurs au système d'aide sociale, c'est-à-dire de programmes qui répondent aux besoins d'un public plus vaste.

À notre avis, les besoins essentiels devraient comprendre :

- les besoins relatifs à la nourriture, à l'habillement et au logement, de même que les besoins personnels (comme un acompte sur le loyer et le mazout, les vêtements spéciaux, les appareils ménagers essentiels, la réparation des habitations, les régimes alimentaires spéciaux et les frais de transport spéciaux)
- les frais d'urgence (transport d'urgence, par exemple)
- les articles médicaux (dentiers, appareils de prothèse et d'orthèse, chaises roulantes, fournitures pour troubles gastro-urinaires, pansements, lunettes, prothèses auditives)
- les dépenses requises par la loi (frais d'obsèques, etc.)

Un bon exemple de besoin particulier serait une prestation de mise en route, qui remplacerait la présente allocation de départ et qui serait plus facilement à la portée des personnes dont la vie a été bouleversée, comme un conjoint qui quitte une relation malheureuse ou violente. Non seulement cette prestation permettrait, d'un point de vue financier, à ces personnes de se reprendre en main, mais elle leur permettrait

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

aussi de faire face aux changements imposés par les circonstances.

Dans certains cas, des éléments non essentiels, ceux dont l'absence cause de la gêne plutôt qu'une grande privation, pourraient acquérir un caractère essentiel, comme une allocation de vêtement pour remplacer le manteau perdu d'un enfant ou une allocation de transport supplémentaire pour permettre une dernière visite à un parent ou à un enfant mourant. Aucune de ces situations ne met en cause un besoin essentiel dans le sens strict du terme, mais les directives guidant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires devraient recommander de les considérer comme tel lorsque le besoin s'en fait sentir.

RECOMMANDATION 63

Des besoins particuliers, comme ceux qui se rapportent aux soins de santé, devraient être financés et fournis, dans la mesure du possible, par des programmes desservant la population dans son ensemble.

RECOMMANDATION 64

Tout besoin particulier nécessaire à la satisfaction des besoins essentiels d'un bénéficiaire devrait faire l'objet d'une prestation obligatoire. Il faudrait prévoir des fonds pour subvenir aux besoins particuliers qui portent sur des éléments désirables mais non essentiels. Ces derniers devraient continuer d'être traités comme des besoins facultatifs.

Autres questions relatives à la structure des prestations

On relève sept différences entre la structure des taux de l'aide sociale générale et celle des prestations familiales. Nous en avons examiné deux qui concernent le logement, soit le type de logement et son but premier (à but lucratif ou non). Les cinq autres différences concernent la taille de la famille, sa composition, l'âge des enfants, l'âge du bénéficiaire, et son aptitude au travail.

Taille de la famille Nous avons déjà recommandé, dans le présent chapitre, que tous les adultes appartenant à la même entité bénéficiaire touchent les mêmes prestations, et que tous les enfants d'une même famille fassent l'objet de prestations uniformes, plutôt que de prestations décroissantes selon l'ordre de leur naissance.

Composition de la famille Nous avons aussi recommandé que les différences dans la composition des familles ne devraient avoir aucun effet sur les prestations versées aux bénéficiaires de l'aide sociale. Notre recommandation de traiter le premier enfant d'une famille monoparentale comme le deuxième adulte d'une famille biparentale atteint cet objectif.

TRANSITIONS

Âge des enfants Les taux de base et les autres prestations accordés au titre des enfants sont distribués d'une manière extrêmement variable en fonction d'un grand éventail de catégories d'âge. Dans certain cas, il y a trois groupes d'âge : pour les prestations de base des prestations familiales et de l'aide sociale générale, les seuils se situent à l'âge de 10 et de 16 ans. Pour les prestations annuelles de retour à l'école, qui sont réservées aux familles bénéficiaires des prestations familiales ou du Régime de revenu annuel garanti pour les handicapés, il y a deux groupes d'âge : les enfants de 4 à 12 ans et ceux de 13 ans et plus. Pour l'allocation de vêtements d'hiver, les trois programmes accordent un versement uniforme de 80 \$ par enfant. La complexité et la diversité de ces pratiques ne s'appuient sur aucune explication logique. Les seules distinctions devraient être en faveur des adolescents, dont les besoins sont plus grands.

RECOMMANDATION 65

Les distinctions d'âge entre les enfants ne devraient plus exister dans leur forme actuelle. Il ne devrait y avoir que deux taux : un pour les enfants de 12 ans et moins, et un pour les enfants de plus de 12 ans.

Âge des bénéficiaires À l'heure actuelle, la structure des taux fait une distinction entre les sexes à partir de l'âge de 60 ans. Les femmes seules âgées de 60 à 64 ans touchent des prestations familiales, dont le taux est nettement plus élevé, alors que les hommes seuls du même âge ont de bonnes chances de continuer de dépendre de l'aide sociale générale. En ce moment, les prestations mensuelles maximales sont de 693 \$ pour les femmes et de 509 \$ pour les hommes. En outre, les immigrants de 65 ans et plus reçoivent 30 \$ de plus que le taux de base des prestations familiales, probablement parce qu'ils n'ont pas droit à la pension de sécurité de la vieillesse.

RECOMMANDATION 66

La distinction entre les hommes et les femmes âgés de 60 à 64 ans devrait être immédiatement abolie. Toutes les distinctions se rapportant à l'âge devraient être supprimées à mesure que la structure des taux se rapproche d'un niveau de suffisance.

Il se peut que, tôt ou tard, cette question de la classification inutile en fonction de l'âge soit interdite à la suite d'une contestation, en vertu de la Charte, de l'allocation au conjoint du gouvernement fédéral. Ce programme verse des allocations aux conjoints des retraités et aux veuves âgées de 60 à 64 ans. Comme cela semble être une violation flagrante des dispositions de la Charte sur l'égalité des droits, il se peut que le

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

gouvernement fédéral soit obligé de verser des prestations à toutes les personnes seules admissibles âgées de 60 à 64 ans.

Aptitude au travail Les personnes seules aptes au travail reçoivent par mois 8 \$ de moins que les personnes seules considérées comme temporairement inaptes au travail par l'aide sociale générale. Même s'il ne s'agit pas d'un montant important, cette distinction ne constitue plus maintenant qu'un désagrément symbolique.

RECOMMANDATION 67

Les taux pour personnes seules aptes ou inaptes au travail devraient être égalisés au taux le plus élevé.

Les taux régionaux

Nous avons considéré l'opportunité de recommander une structure de taux régionale, en fonction des besoins variés prédominant dans différentes parties de la province. Nous avons déjà proposé des plafonds différents pour les frais de logement, l'élément le plus important et le plus volatile de la structure des prestations. Nous avons également recommandé qu'on rembourse les besoins particuliers au prix coûtant. Comme le coût de ces éléments, le transport par exemple, varie beaucoup d'un bout à l'autre de la province, leur remboursement au prix coûtant éliminerait, selon nous, le besoin d'établir des taux régionaux. D'autre part, nous avons examiné les différences de prix des nécessités autres que le logement entre les différentes régions de la province. Sauf pour les régions éloignées du Nord, les écarts n'étaient pas aussi prononcés que nous le pensions; les plus importants concernent surtout les collectivités autochtones accessibles par la voie des airs. La solution, pour ces collectivités, réside probablement dans la démarche particulière recommandée dans le cas des collectivités autochtones au chapitre 9.

RECOMMANDATION 68

Il n'est pas nécessaire d'adopter une structure de taux régionale, sauf dans le cas de l'allocation de logement et l'allocation spéciale versée aux bénéficiaires des régions éloignées du Nord.

Les prestations en espèces et les avantages en nature

Les avantages en nature constituent l'élément le moins visible du système d'aide sociale. Ils comprennent :

- les avantages directs (lunettes, prothèses auditives, réparations d'habitation et éléments remboursés par les programmes d'aide spéciale et d'aide supplémentaire);
- les programmes d'assurance (Régime d'assurance-maladie de l'Ontario, médicaments

TRANSITIONS

remboursés par le Régime de médicaments gratuits de l'Ontario et les prestations pour soins dentaires); et

- les services fondés sur l'examen des besoins (services de garderie prévus par la Loi sur les garderies, initiatives des services à l'emploi, services d'aide familiale et de soins infirmiers, aide juridique, services offerts dans les centres d'accueil et counseling en cas de crise).

Nous reconnaissons ne pas avoir approfondi la question de la combinaison des avantages offerts en espèces, en nature et en services; nous partageons l'appui apparent que le public apporte à la combinaison en vigueur actuellement. Toutefois, les crédits de quelques centaines de millions de dollars affectés aux subsides directs et indirects versés par ces programmes aux bénéficiaires de l'aide sociale méritent qu'on s'y arrête. Même si la question de la suffisance a surtout été traitée dans le présent chapitre en termes de prestations en espèces, les avantages en nature ou en services jouent un rôle extrêmement important dans le contexte global du système d'aide sociale. Par exemple, si toutes les prestations sont versées en espèces, le seuil critique est plus élevé. (Le seuil critique est le montant, exprimé en dollars, auquel le revenu provenant de sources extérieures réduit les prestations en espèces à zéro.) En revanche, lorsque certains avantages sont versés en nature plutôt qu'en espèces, cela peut produire un effet de contrecoup, c'est-à-dire que la perte des prestations en espèces entraîne du même coup la perte des avantages en nature, le droit à ces derniers étant sous réserve du droit aux premières.

Lorsque les programmes de prestations familiales et d'aide sociale générale seront fusionnés, les avantages en nature devront être les mêmes pour tous les bénéficiaires, ce qui éliminera des sources importantes d'irritation, notamment le traitement différent des soins dentaires dans les deux programmes, sujet de plaintes fréquentes lors de nos audiences. La tâche consiste donc à combiner judicieusement les avantages offerts en espèces, en nature et en services, ce qui soulève les trois questions suivantes :

- Faudrait-il utiliser des bons?
- Comment éviter les conséquences graves de l'effet de contrecoup?
- Comment harmoniser la démarche des différents services pour éviter des effets secondaires regrettables?

BONS

Beaucoup préfèrent l'emploi de bons plutôt que des versements en espèces comme moyen de verser les prestations d'aide sociale, parce que les bons sont destinés à un usage spécifique. Les plus connus sont les bons d'épicerie, très en vogue aux États-Unis. Les bons sont généralement alloués selon des critères différents de ceux de l'aide sociale, quoiqu'il n'y ait pas de règle absolue à cet égard. D'autres pensent, comme

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

nous, que les bons ajoutent encore à la complexité de la structure des prestations, qu'ils sont extrêmement humiliants et qu'ils causent de sérieux problèmes administratifs.

Les bons ne devraient pas servir de moyen de distribution des prestations d'aide sociale. Cependant, les mécanismes d'assurance comme les cartes d'assistance-médicaments et pour soins dentaires sont des moyens importants mais non humiliants de fournir toute une gamme de services (soins de santé, soins dentaires, et médicaments) à tous ceux qui y ont droit, dont les bénéficiaires de l'aide sociale.

SEUILS CRITIQUES ET EFFET DE CONTRECROU

Nous avons déjà dit que le seuil critique représente le point où le revenu provenant de sources extérieures réduit les prestations à zéro. L'effet de contrecoup se traduit par une perte de prestations lorsqu'un tel revenu rend un bénéficiaire inadmissible aux prestations de l'aide sociale. Considérons, par exemple, la personne handicapée qui touche du Régime de pensions du Canada un revenu supérieur à celui que lui offrirait l'aide sociale. Au seuil critique qui la rend inadmissible, ce bénéficiaire peut toucher quelques dollars de plus du Régime de pensions du Canada, mais la perte de la participation gratuite au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario et du droit au remboursement des frais de médicaments, de soins dentaires, de lunettes et de prothèses auditives qui accompagne ce gain relatif est de beaucoup supérieure à la valeur de ce dernier.

Dans un document préparé à l'intention du Comité, Ernie Lightman fait remarquer ce qui suit :

Le traitement des divers avantages en nature octroyés aux bénéficiaires de l'aide sociale présente un dilemme fondamentalement insoluble, dans ce sens que ces avantages tendent à être, selon l'expression des économistes, "indivisibles ou en bloc", c'est-à-dire que, de quelque manière qu'on s'y prenne, on peut perdre le droit à une carte de médicaments ou de soins dentaires gratuits du jour au lendemain. Les taux d'imposition marginaux implicites au point de perte de ces avantages peuvent être très élevés, surtout lorsque plusieurs avantages sont combinés ou "empilés", et que tous finissent à peu près au même point.¹⁴

Un certain nombre de programmes, surtout le Régime de pensions du Canada et l'allocation au conjoint du gouvernement fédéral, prévoient des prestations en espèces suffisamment élevées pour affranchir un grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, sans aucune compensation pour la perte d'avantages en nature. La réaction habituelle du ministère des Services sociaux et communautaires, ces 15 dernières années, a été de "protéger" les bénéficiaires susceptibles de perdre ces prestations en leur permettant de les conserver, même s'ils n'ont plus droit à des prestations en espèces. Autrement dit, le système d'aide sociale fait comme s'ils continuaient d'être admissibles à ces avantages en nature.

TRANSITIONS

Bien qu'il soit louable de permettre à ceux qui cessent de bénéficier du système de continuer à recevoir ces avantages, cela crée des injustices flagrantes entre les bénéficiaires et ceux qui ne le sont pas, ainsi qu'un effet de loterie contestable fondé sur la date de publication de la hausse des prestations.

RECOMMANDATION 69

À court terme, le calcul des prestations devrait comprendre le montant moyen mensuel des avantages en nature.

Puisque le seuil critique tiendrait alors compte des avantages offerts en espèces et en nature, les bénéficiaires ne perdraient pas les avantages en nature avant d'avoir assez d'argent pour acquitter au moins le coût moyen des éléments faisant l'objet de l'avantage en nature auquel ils n'auraient plus droit.

À long terme, comme nous l'avons dit précédemment, les bénéficiaires de l'aide sociale et les faibles salariés devraient avoir accès à la plupart de ces avantages par le biais des organismes chargés de les offrir à l'ensemble de la population, comme les ministères de la Santé et du Transport, et dans le cadre de programmes desservant tous ceux qui en ont besoin. Exemple simple mais important : le ministère de la Santé devrait offrir des programmes qui fournissent gratuitement des médicaments et des soins dentaires aux personnes économiquement faibles. Il est injuste d'exclure les bénéficiaires de l'aide sociale de ces programmes et de subvenir à leurs besoins d'une manière distincte. En négociant avec le gouvernement fédéral, on devrait pouvoir éviter les problèmes éventuels de partage de frais.

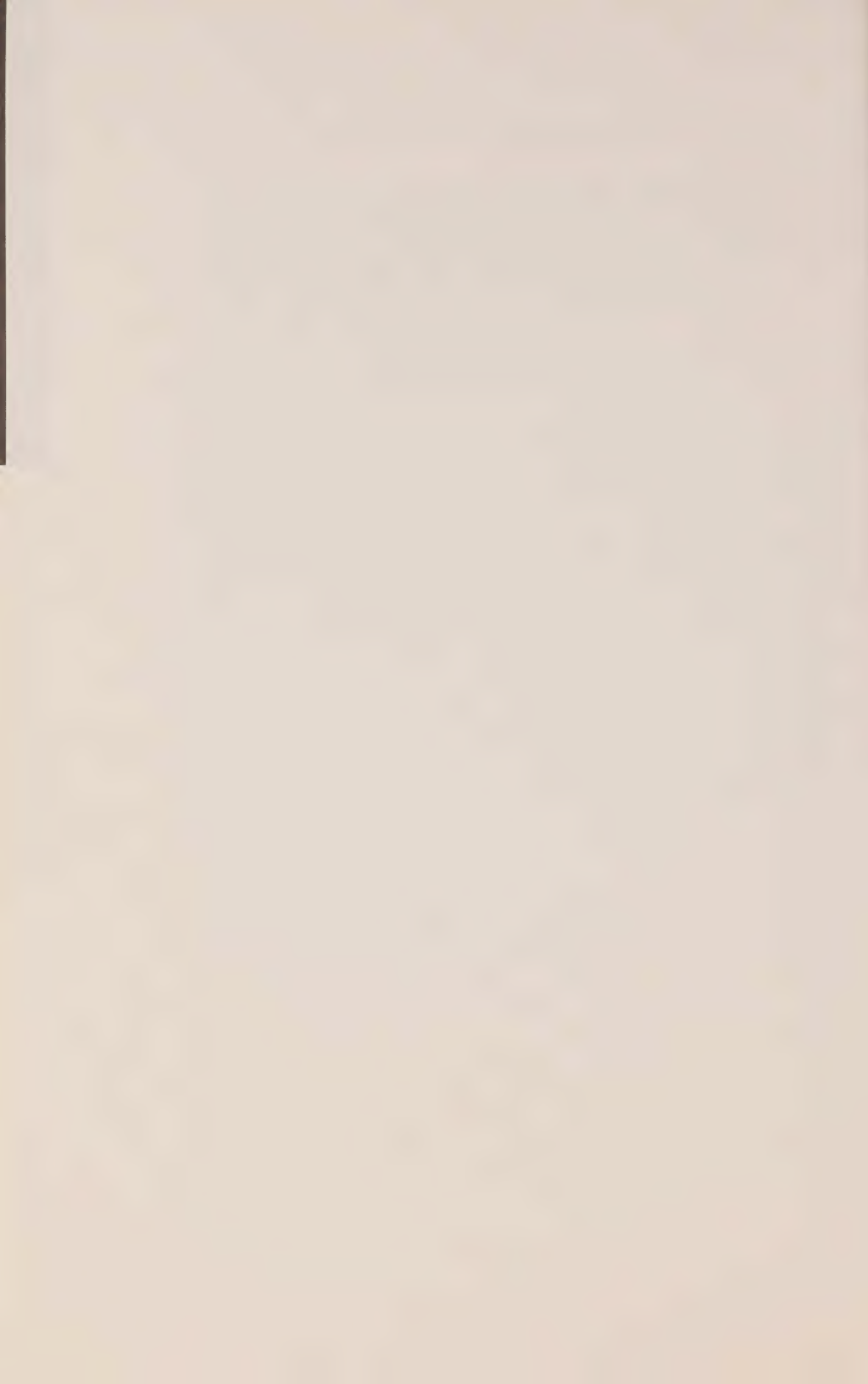
HARMONISATION

La situation de ceux qui reçoivent des prestations fondées sur l'examen du revenu de plus d'une source pose un problème, en ce sens qu'on peut réduire et même annuler les prestations à la suite d'une seule augmentation de revenu. Citons en exemple, le chef de famille monoparentale qui touche un salaire et qui est logé par la Société de logement de l'Ontario, dont le taux de réduction frappant toute une gamme de gains est d'au moins 125 % par dollar gagné, soit un taux de récupération de 100 % sur les prestations familiales et une augmentation de 25 % du loyer. En plus du manque évident de motivation au travail qu'elle suscite, la différence entre les critères d'examen d'un programme à l'autre est rarement simple. Les bénéficiaires doivent trop souvent faire face à des définitions différentes du revenu, à des seuils différents, à des taux de récupération différents, à un traitement différent des biens et à des seuils critiques différents.

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

RECOMMANDATION 70

Le gouvernement devrait trouver le moyen d'harmoniser les critères d'examen des besoins dans les différents programmes, de manière à abolir les différences importantes qui se produisent lorsque ces programmes fonctionnent indépendamment les uns des autres.



LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS ET LES RESSOURCES HUMAINES

Au chapitre 4, nous avons énuméré toutes les modifications que nous proposons d'apporter à la structure des prestations; ces changements touchent le montant de soutien du revenu versé aux bénéficiaires. Si la prestation d'un tel revenu est essentielle, elle n'est pas la seule forme d'aide offerte par le système d'aide sociale; nous décrirons dans le présent chapitre les formes d'aide qui devraient être assurées par le système d'aide sociale et qui lui seraient propres.

Les modalités actuelles de prestation de l'aide sociale et la structure de ce système sont examinées aux chapitres 7 et 8, respectivement. Par ailleurs, il existe toute une gamme d'autres services sociaux et de soutien qui seront essentiels à la transition des bénéficiaires de l'aide sociale à l'autonomie; mentionnons les programmes de formation en milieu de travail, d'alphabétisation et de garderies. Nous reprendrons le sujet en détail au chapitre 6.

Le titre de "préposé au maintien du revenu" donné aux travailleurs sociaux chargés des prestations de revenu illustre, on ne peut mieux, l'orientation du système actuel. Le mot "maintien" évoque une situation relativement statique et une manière passive d'aider les bénéficiaires. Il n'exprime pas la notion d'efforts faits pour aider les bénéficiaires à changer leur situation.

Au cours de ces dix dernières années, plusieurs tentatives ont été faites pour que le système d'aide sociale ne se limite pas au maintien du revenu. Plusieurs facteurs ont influencé ces efforts, dont le fait de reconnaître que la plupart des bénéficiaires voulaient contribuer à la société et devenir autonomes en travaillant, lorsqu'ils le peuvent.

Dans le but de donner à l'aide sociale un rôle plus actif, on a mis au point diverses initiatives visant à accroître le degré d'autonomie des bénéficiaires. Nous décrivons la plupart de ces programmes au chapitre 6. Si méritoires qu'elles soient, ces initiatives ne sont pas généralisées à l'échelle de la province et sont loin de combler les besoins réels et éventuels des intéressés.

On doit offrir aux bénéficiaires la possibilité de changer de vie et les moyens d'y arriver.

**Services sociaux et à la famille,
Sault-Ste-Marie**

TRANSITIONS

Les lacunes du système actuel

Nos audiences publiques nous ont fourni des indications précieuses sur le système d'aide sociale. Les témoignages que nous avons recueillis auprès des bénéficiaires et du personnel indiquent que les modalités actuelles de prestation de l'aide sociale posent de graves problèmes. En voici quelques exemples :

ORIENTATION PHILOSOPHIQUE

La fonction principale du système est avant tout de fournir un revenu, en mettant l'accent sur l'émission des chèques et le contrôle de l'admissibilité. Malheureusement, le système ne peut donc traiter les bénéficiaires comme des personnes en transition, pouvant avoir besoin et bénéficier d'une gamme de services sociaux et de soutien.

L'orientation philosophique du système tend à faire du personnel et des bénéficiaires des adversaires. En effet, les préposés au maintien du revenu sont rarement perçus comme des sources d'aide, mais plutôt comme des personnes chargées de restreindre le revenu touché par les bénéficiaires.

EXIGENCES IMPOSÉES AU PERSONNEL

Le plus grand obstacle à l'amélioration du système d'aide sociale est sans doute les attentes déraisonnables ou impossibles à satisfaire que l'on a envers les travailleurs. Le nombre excessif de dossiers et la surcharge de travail font que le personnel est souvent débordé.

En outre, le rôle des préposés au maintien du revenu est souvent ambivalent et mal défini. Sont-ils censés prendre la cause des bénéficiaires ou protéger le trésor public? Cette confusion des rôles donne lieu à des descriptions de poste vagues et à des attentes imprécises, d'où la grande diversité de connaissances et de compétences présentée par le personnel du système de prestation à deux paliers. Cette disparité est encore compliquée par un manque grave de formation et la rareté des occasions de perfectionnement et d'avancement.

Les demandes excessives imposées aux employés et le peu d'appui qu'ils reçoivent nuisent à la qualité des services qu'ils offrent.

ACCÈS AUX SERVICES

On s'est beaucoup plaint, lors des audiences, du manque d'accessibilité des services sociaux et de soutien offerts aux bénéficiaires de l'aide sociale. Le manque d'information est une des causes de cette situation. Le personnel étant débordé, ce sont souvent les bénéficiaires eux-mêmes qui doivent identifier les programmes susceptibles de les aider; malheureusement, il leur est souvent difficile d'obtenir des renseignements complets au sujet de ces services et, lorsqu'ils les obtiennent, on ne les aide guère à choisir le

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

service qui leur convient le mieux ni à demander à en profiter. La difficulté d'obtenir ces renseignements est encore compliquée par le fait que certains bénéficiaires comprennent mal l'anglais ou qu'ils n'ont pas le niveau d'instruction voulu.

Les réalités de la vie dans les régions rurales, éloignées, et dans le nord de la province constituent un obstacle majeur à l'accès aux services sociaux et de soutien. Non seulement la gamme des services disponibles y est-elle limitée, mais l'accès à ces services est rendu plus difficile par les distances entre les collectivités et le manque de transport public.

COMPLEXITÉ DU SYSTÈME

Le manque d'information sur la gamme des services sociaux et de soutien à la portée des bénéficiaires est encore aggravé par le manque de coordination entre les services. Cette situation entraîne, d'un côté, des lacunes et de l'autre, chevauchement ou dédoublement. Le système social est fait d'un dédale incroyablement complexe de services, le plus souvent reliés par un effet de hasard plutôt que de planification. Ce système compliqué et intimidant empêche souvent les bénéficiaires d'identifier les services dont ils pourraient tirer profit et d'en bénéficier.

DROIT CONDITIONNEL

Selon les dispositions du présent système, certains bénéficiaires doivent remplir des conditions pour pouvoir recevoir ou continuer de recevoir les prestations. Par exemple, les chômeurs aptes au travail, qui dépendent de l'aide sociale générale, peuvent être obligés de solliciter un certain nombre d'emplois dans une période de temps donnée. Ces conditions peuvent manquer de réalisme. Obliger quelqu'un à chercher du travail dans une collectivité où le chômage est très élevé est non seulement décourageant pour le bénéficiaire, mais irritant pour les employeurs. Pour beaucoup, ces conditions ne servent à rien puisqu'elles ne tiennent pas compte des circonstances particulières de l'intéressé.

Les politiques qui gouvernent le droit conditionnel sont souvent injustes. Par exemple, lorsque les bénéficiaires se voient imposer des conditions spécifiques et pas toujours réalistes, le système n'est pas obligé, en retour, de fournir les services qui les aideraient à remplir ces conditions.

Un système d'aide sociale restructuré

À notre avis, un changement fondamental d'attitude est une condition préalable à la résolution des problèmes actuels. Le système devrait considérer les bénéficiaires de l'aide sociale comme des personnes en transition. Il faut réorienter la philosophie du système, pour que l'aide fournie pour favoriser l'autonomie des bénéficiaires et leur

TRANSITIONS

participation active à la vie communautaire soit tout aussi importante que l'aide financière qui leur assure le minimum vital.

La refonte du système d'aide sociale demandera des modifications importantes dans la manière de recruter, de former et de soutenir les travailleurs sociaux. Cela nécessitera la création de deux postes essentiels et complémentaires : le préposé au soutien du revenu et le planificateur des possibilités.

La mise en oeuvre de la planification des possibilités demande beaucoup plus que la simple création d'un nouveau poste. Elle s'accompagne de la généralisation d'une nouvelle façon d'aider les bénéficiaires de l'aide sociale. La planification des possibilités sera le moyen qui doit permettre à ces derniers de faire la transition de la dépendance à l'autonomie; elle doit aussi comporter des mesures différentes pour les groupes qui ont des besoins particuliers.

Finalement, l'évolution d'un nouveau programme d'aide sociale plus efficace demandera l'application de nouvelles règles régissant le droit conditionnel. Ces règles devront être étroitement reliées au processus de planification des possibilités.

Les fondements du nouveau système

Deux modalités essentielles et fondamentales de prestation de l'aide sociale devront servir d'assise au nouveau système : il s'agit du soutien du revenu et de la planification des possibilités. Le soutien du revenu est plus ou moins l'équivalent de ce qu'on appelle le maintien du revenu. Par contre, la planification des possibilités est un élément relativement nouveau.

Le soutien du revenu et la planification des possibilités sont des modalités séparées mais complémentaires; elles font l'une et l'autre partie intégrante de l'aide sociale et sont d'importance égale.

RECOMMANDATION 71

Le soutien du revenu et la planification des possibilités devraient être institués comme formes d'assistance distinctes mais complémentaires, et faire partie intégrante du système d'aide sociale restructuré.

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

L'aspect le plus important de la planification des possibilités est son caractère individualisé. Ensemble, le planificateur des possibilités et le bénéficiaire devront élaborer un plan d'action, fondé sur l'acquis et les capacités du bénéficiaire et en rapport avec les ressources et les débouchés présents dans la collectivité. Le plan ainsi élaboré en commun prendra en considération les objectifs et les aspirations à long terme du

Témoignages

Un bénéficiaire

Vous m'avez jeté dans un gouffre et vous refusez de me donner une corde ou une échelle pour m'aider à en sortir.

Une bénéficiaire

Il faut que ça change, le personnel doit dire aux gens ce à quoi ils ont droit. J'ai travaillé toute ma vie, je viens d'avoir 38 ans et je ne suis pas morte, seulement handicapée. J'ai l'intention de recommencer à travailler et de retourner à l'école. Je ne veux pas rester là, à végéter sur une chaise roulante. J'en ai assez de tourner en rond, d'avoir faim et de ne pas pouvoir subvenir à mes besoins ni à ceux de mes enfants. Je ne vais PAS abandonner. Je veux que quelqu'un s'arrête et m'écoute. Il y a des tas de gens aptes au travail qui ont besoin d'aide pour redémarrer, pas de se faire enfoncer encore plus.

Un bénéficiaire

Il faudrait que les gens qui se retrouvent sur ce canot de sauvetage qu'est l'aide sociale utilisent leur temps à planifier, à rassembler leurs énergies, si vous voulez. Je crois que, si l'on informe les bénéficiaires des services et des possibilités qui sont à leur disposition et s'ils reçoivent le soutien de leur collectivité, ils utiliseront cette période à bon escient, s'efforceront d'atteindre leurs objectifs et, finalement, réaliseront leurs aspirations.

**Barbara Caldwell,
présidente, Cleanwear
Products, Scarborough**

Il me semble que le seul but acceptable de n'importe quel programme d'aide sociale devrait être de travailler à sa propre disparition. En d'autres termes, toutes les décisions concernant le programme doivent se prendre dans l'objectif d'aider les bénéficiaires à être autonomes et indépendants. Il est indubitable que le système actuel n'a pas atteint cet objectif, peut-être, en partie, parce que la formation de ses employés ne s'appuie pas sur ce postulat.

bénéficiaire, et identifiera les activités, les services ou les programmes susceptibles de l'aider à atteindre ses buts. Il est évident que, pour réussir, ce genre d'aide doit répondre le plus possible aux besoins particuliers des intéressés.

TRANSITIONS

Exemples de planification des possibilités

Récemment, on a pris un nombre croissant d'initiatives pour aider les bénéficiaires à réduire leur dépendance à l'égard de l'aide sociale. La plupart de ces programmes comportent aussi un élément de planification individualisée.

GREATER AVENUES FOR INDEPENDENCE (GAIN)

Le programme GAIN existe en Californie depuis 1985. Ses caractéristiques varient d'un endroit à l'autre de l'État, et il n'a pas encore été officiellement évalué.¹

Le programme GAIN vise à aider les bénéficiaires de l'aide sociale à se trouver un emploi. La participation au programme est offerte à tous les bénéficiaires, mais elle est obligatoire pour les familles biparentales dont le principal soutien est au chômage et pour les familles monoparentales dont le plus jeune enfant est âgé d'au moins six ans. Les participants au programme GAIN doivent d'abord assister à des séances d'orientation de groupe, puis passer des tests individuels où l'on évalue le niveau de leurs compétences en lecture et en calcul. On prend également en considération des facteurs tels que la durée de l'aide reçue et le niveau d'instruction du bénéficiaire, puis on le dirige vers l'un des onze programmes offerts, allant de la formation en cours d'emploi aux cours de recyclage professionnel. Les frais de garderie et de transport, et ceux associés au travail sont subventionnés.

La participation à l'un ou l'autre de ces programmes doit normalement mener à un emploi. Sinon, on prévoit pour les participants des évaluations supplémentaires et un plan d'action plus individualisé. Ceux qui ont trouvé un emploi font l'objet d'un suivi limité, mené à intervalles réguliers.

Ceux qui sont obligés de participer au programme GAIN, mais qui ne le font pas, peuvent se voir imposer des sanctions. Les récalcitrants passent d'abord par un processus de conciliation. En cas d'insuccès, le travailleur social prend totalement en charge la gestion de l'argent du bénéficiaire. Éventuellement, les parents peuvent perdre leurs droits aux prestations, bien que les prestations au titre des enfants à leur charge continuent d'être versées.

EMPLOYMENT AND TRAINING CHOICES (ET CHOICES)

Le programme américain sans doute le mieux connu pour accroître l'autonomie économique des bénéficiaires de l'aide sociale est le programme ET CHOICES, lancé au Massachusetts en 1983.²

Contrairement à ce que prévoit le programme californien GAIN, la participation au programme ET CHOICES est entièrement facultative, bien qu'on encourage plus particulièrement certains groupes à y participer, notamment les chômeurs soutiens de famille biparentale, les adolescents à la charge des bénéficiaires et les adolescentes

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

enceintes ou mères. Les bénéficiaires qui s'abstiennent sont placés sur des listes de suivi et se voient offrir régulièrement la possibilité de participer au programme.

Ceux qui participent au programme ET CHOICES y sont invités par leur travailleur social. On prend rendez-vous avec un travailleur du programme, ET CHOICES, qui procède à l'évaluation du bénéficiaire en fonction de son niveau d'instruction, de ses antécédents d'emploi et de ses besoins en services sociaux ou de soutien. Après quoi, le participant, aidé du même travailleur, élabore son propre plan d'emploi, qui décrit les étapes susceptibles de lui permettre de devenir autonome. La mise en oeuvre de ce plan demande la participation du bénéficiaire à une variété de programmes, qui portent, entre autres, sur la planification de carrière, la formation en milieu de travail, les cours de formation scolaire ou professionnelle, ou le placement direct.

Le programme ET CHOICES est administré et subventionné par le ministère du bien-être social du Massachusetts. Dans la mesure du possible, les travailleurs sociaux et les employés de ce programme partagent les mêmes locaux.

L'évaluation du programme ET CHOICES indique son efficacité et sa rentabilité. Les responsables du programme attribuent cette réussite à un certain nombre de facteurs. D'abord, il existe une grande variété de programmes répondant à des besoins différents et les bénéficiaires disposent d'une grande liberté de choix en la matière. Ensuite, la prestation de services de soutien, tels que les garderies et le transport, de même que le remboursement des soins médicaux, font partie intégrante du programme. De plus, sa grande flexibilité permet aux bureaux locaux d'appliquer le programme de la manière qui convient le mieux aux besoins locaux. Finalement, il existe une coordination et une collaboration étroites entre les divers organismes chargés d'offrir les programmes.

LE PROGRAMME DE CRÉATION DE DÉBOUCHÉS

L'Ontario a également mis sur pied certains programmes susceptibles de faciliter la transition des bénéficiaires de l'aide sociale au monde du travail. Le Programme de création de débouchés comprend plusieurs éléments, dont le Programme d'initiatives de soutien à l'emploi, destiné aux chefs de famille monoparentale, et le Programme de préparation des jeunes à l'emploi.

Le programme *Focus on Change*, précurseur du Programme d'initiatives de soutien à l'emploi, a été lancé en 1969 par le YMCA de Toronto dans le but d'aider les mères célibataires à retourner au travail. Ce programme, qui existe toujours, comprend des cours de recyclage et des cours de recherche d'emploi. Un autre programme offrant des services de préparation à l'emploi aux femmes chefs de famille monoparentale s'intitule *Opportunity for Advancement*. En plus d'aider, depuis 1974, les femmes à acquérir de la confiance en elles-mêmes et à trouver leur identité, ce programme les met aussi

TRANSITIONS

en contact avec des services communautaires de soutien et reliés à l'emploi.

Nombre de ces programmes, qui fonctionnent sous l'égide du Programme de création de débouchés, comportent des éléments de planification individualisée. Nous parlerons des caractéristiques et des résultats du Programme de création de débouchés au chapitre 6.

LES SERVICES DE RÉADAPTATION PROFESSIONNELLE

Un autre programme ontarien destiné aux bénéficiaires de l'aide sociale, qui comporte certains éléments de planification individualisée, est le Programme des services de réadaptation professionnelle. Ce programme, qui s'adresse aux personnes handicapées, incorpore ce que nous appelons la planification des possibilités. Nous reparlerons plus en détail de ce programme dans le présent chapitre, ainsi qu'au chapitre 6.

Les programmes que nous venons de décrire ne sont pas les seuls à offrir de plus grandes possibilités d'indépendance aux bénéficiaires. Il en existe d'autres en Ontario, mais ils sont souvent le fruit d'initiatives locales qui dépendent de l'attitude des administrateurs et de la disponibilité des services et des ressources en personnel.

Bien que l'évaluation de ces programmes en soit encore à ses débuts, elle nous a quand même permis d'en établir la valeur certaine. Une importante étude américaine conclut ainsi : "Les résultats réfutent la notion que les initiatives en matière d'aide à l'emploi et de formation professionnelle ne mènent à rien... Sur les cinq programmes évalués jusqu'ici, quatre ont favorisé l'entrée sur le marché du travail des femmes inscrites au programme AFDC (*Aid for Families with Dependent Children* – assistance aux familles avec enfants à charge), qui sont chefs de famille monoparentale."³ Bien qu'on ne puisse pas attribuer directement le succès de ces programmes à l'offre d'une planification individuelle des possibilités, cette forme particulière d'aide en est une caractéristique importante.

La plupart des services et des programmes qui sont essentiels à la transition de l'aide sociale à l'autonomie ne sont pas directement fournis par le système d'aide sociale. Ils le sont notamment par d'autres administrations publiques et par des organismes bénévoles à but non lucratif. La planification des possibilités établira le lien entre les bénéficiaires et ces services. L'absence de ce lien est une des plus grosses lacunes du système actuel.

La planification des possibilités demandera une restructuration importante du rôle et des tâches du personnel de l'aide sociale. Elle demandera, entre autres, qu'on modifie les qualités requises de ce dernier et sa formation. (Nous reprendrons, dans ce même chapitre, la question du remaniement des ressources humaines qui doit accompagner les nouvelles mesures que nous préconisons pour l'aide sociale.) Pour les bénéficiaires, la planification des possibilités est un élément aussi important et aussi essentiel que le

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

soutien du revenu. L'un comme l'autre devraient être mis à la disposition de tous par les responsables de la prestation des services d'aide sociale.

RECOMMANDATION 72

La planification des possibilités devrait être un élément obligatoire du système d'aide sociale restructuré.

Cette recommandation ne veut pas dire pour autant que la planification des possibilités doit être exactement la même dans toute la province. Bien au contraire, la nature exacte de la planification des possibilités doit varier en fonction des ressources de chaque collectivité. D'ailleurs, en raison des ressources supplémentaires qu'il faudra affecter à la planification des possibilités, le programme pourrait, au début, ne s'adresser qu'à un groupe-cible donné (voir le chapitre 6). La loi doit faire de la planification des possibilités un élément obligatoire du système d'aide sociale, tout comme l'est le soutien du revenu, pour que tous les bénéficiaires puissent éventuellement avoir accès aux planificateurs des possibilités.

Il y a deux bonnes raisons qui poussent le Comité à croire que la planification des possibilités devrait obligatoirement faire partie du système d'aide sociale. En premier lieu, la planification des possibilités est essentielle au succès des réformes que nous préconisons. Elle nous paraît être une condition préalable à la transition de l'aide sociale à l'autonomie.

Ensuite, nous trouvons raisonnable d'attacher, dans certains cas, des conditions à l'admissibilité à l'aide sociale. Nous développerons la question du droit conditionnel dans le présent chapitre. Toutefois, nous tenons à faire remarquer que si l'on attache des conditions au droit, il faut qu'à son tour, l'aide sociale fournisse aux requérants les moyens de remplir ces conditions. Dans le système d'aide sociale restructuré que nous proposons, la planification des possibilités devient précisément le moyen, pour le système, de remplir ses obligations. En même temps, il permet à ceux dont le droit à l'aide sociale est conditionnel de s'acquitter de leurs obligations et de leurs responsabilités.

La séparation des fonctions

Notre recommandation visant l'établissement de deux formes distinctes d'aide dans un système d'aide sociale restructuré soulève une autre question. Ces deux fonctions doivent-elles être assurées par deux personnes différentes, ou par le même travailleur social? Il y aurait nettement avantage, selon nous, à répartir ces fonctions entre deux postes. Cette distinction permettrait, entre autres, de réduire la confusion qui règne actuellement au sujet du rôle des travailleurs sociaux.

Lors de nos consultations, nous avons discuté de ce problème de la confusion des

TRANSITIONS

rôles avec les employés provinciaux et municipaux en charge des programmes de l'aide sociale. Ils se voient souvent dans le rôle d'"ennemi amical". Malheureusement, pour beaucoup de bénéficiaires, ils sont l'"ennemi".

Aux yeux du public, les fonctions du personnel chargé du maintien du revenu ressemblent à celles du service social. Ces travailleurs sont censés conseiller, renseigner et encourager les bénéficiaires de l'aide sociale. Ils sont censés prendre leur défense et, dans certains cas, faire office d'amis. En réalité, la description officielle de leur poste prévoit une fonction administrative comportant des éléments de contrôle. Ils sont chargés d'établir l'admissibilité des requérants et d'émettre les chèques; ils doivent aussi constamment surveiller l'admissibilité des bénéficiaires. À ce titre, ils défendent le système et protègent le trésor public.

La séparation des fonctions du préposé au soutien du revenu et du planificateur des possibilités devrait aider à résoudre les conflits qu'engendre ce double rôle. Elle peut aussi avoir d'autres avantages, notamment permettre une meilleure utilisation des ressources humaines si, comme l'affirment certains, le soutien du revenu requiert des compétences autres que la planification des possibilités.⁴

Pour certains, ce partage des tâches ne peut que favoriser le succès de ce que nous appelons la planification des possibilités. Le genre d'aide que cette planification est censée fournir a plus de chance de réussir si elle est dispensée par quelqu'un dont la capacité d'influencer le comportement ne découle pas de son pouvoir de décider du droit à l'aide financière.⁵ Cette séparation des tâches renforce le principe selon lequel l'aide sociale est un droit qui dépend principalement du besoin financier, et non des pouvoirs discrétionnaires et du jugement d'un travailleur social. Cette séparation devrait diminuer le risque de voir les objectifs visés par les planificateurs des possibilités céder le pas à ceux des préposés au soutien du revenu.⁶ Somme toute, cette séparation des tâches devrait aider à faire de la planification des possibilités un élément du système d'aide sociale aussi important que le soutien du revenu.

RECOMMANDATION 73

Le soutien du revenu et la planification des possibilités, fonctions reliées mais distinctes, devraient être assurés par deux personnes différentes.

Au début des années 1970, plusieurs États américains ont commencé à adopter le principe de la séparation des fonctions de maintien du revenu et de service social en deux postes distincts. Comme on a mené peu de recherche sur les effets d'une telle séparation, la documentation à ce sujet est peu concluante. À l'époque, certains craignaient que cette mesure n'affaiblisse le lien et réduise la coordination entre ces

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

deux formes d'aide, au point d'amoindrir la qualité générale de l'aide offerte aux bénéficiaires.⁷

Si notre recommandation devait aboutir à un manque de coopération ou de coordination entre les préposés au soutien du revenu et les planificateurs des possibilités, nous serions les premiers à le déplorer. On pourrait éviter ce problème en prévoyant des responsabilités partagées, c'est-à-dire des fonctions qui pourraient être assurées par l'un ou l'autre travailleur. Par exemple, le préposé au soutien du revenu pourrait interpréter les règles qui identifient les bénéficiaires qui doivent participer au processus de planification des possibilités ou ceux qui en profiteraient le plus. Il pourrait aussi servir de planificateur des possibilités pour ceux qui ne requièrent qu'une aide limitée. Une certaine mesure de responsabilités partagées favoriserait la collaboration entre les préposés au soutien du revenu et les planificateurs des possibilités, et aiderait à assurer la coordination et l'efficacité du système d'aide sociale.

Dans le cadre d'un système d'aide sociale restructuré, il sera essentiel de définir clairement les responsabilités et les rôles respectifs des préposés au soutien du revenu et des planificateurs des possibilités, et de préciser les fonctions qu'ils peuvent se partager.

Le préposé au soutien du revenu sera le premier point de contact entre les requérants et le système d'aide sociale. Sa principale fonction sera de déterminer l'admissibilité des requérants. En cas de problèmes urgents à régler, il pourra être appelé à renvoyer immédiatement le requérant à un autre service ou à un conseiller.

Le bénéficiaire reçu par le planificateur des possibilités devra avoir été recommandé par le préposé au soutien du revenu. La tâche principale du planificateur des possibilités consistera à aider l'intéressé à établir un plan individuel lui permettant d'exploiter les moyens susceptibles de réduire sa dépendance à l'égard de l'aide sociale. Sauf en cas d'urgence, le planificateur des possibilités ne fournira pas les services sociaux et de soutien requis. Son rôle sera de donner au bénéficiaire les renseignements dont il a besoin et de l'aider à choisir et à obtenir les services convenant le mieux à sa situation.

RESPONSABILITÉS DES PRÉPOSÉS AU SOUTIEN DU REVENU

Les préposés au soutien du revenu devront assumer les fonctions suivantes :

- Assurer, à titre de premier contact avec le système d'aide sociale, l'accueil des requérants, notamment intervenir en cas de crise ou diriger la personne vers des services d'urgence comme les refuges pour les victimes de violence au foyer.
- Recueillir les renseignements en rapport avec l'admissibilité des requérants.
- Établir l'admissibilité de ces derniers.
- Expliquer aux bénéficiaires le fonctionnement du système d'aide sociale et, en particulier, le rôle de la planification des possibilités et les diriger vers ce service, le cas échéant.

TRANSITIONS

- Expliquer aux bénéficiaires leurs droits et leurs responsabilités, et leur présenter le système d'appel.
- Identifier ceux qui peuvent avoir certaines conditions à remplir pour être admissibles aux prestations de l'aide sociale et s'assurer qu'ils comprennent bien leurs obligations.
- Vérifier l'exactitude des renseignements fournis de manière à réduire les possibilités d'erreur ou de fraude.
- S'informer auprès des planificateurs des possibilités de la situation des bénéficiaires qu'ils leur ont envoyés.
- Expliquer aux bénéficiaires comment obtenir l'aide d'un conseiller.

Une fois l'admissibilité des requérants établie, le préposé au soutien du revenu les enverra au planificateur des possibilités. Le préposé au soutien du revenu devra identifier les requérants qui semblent n'avoir besoin d'aide que pour une brève période et qui n'auront probablement pas besoin de la planification des possibilités. Il devra identifier ceux dont le droit à l'aide sociale est conditionnel et s'assurer qu'ils comprennent parfaitement leurs responsabilités et les conséquences de toute violation des règles. Au chapitre 6, nous discutons du choix des groupes-cibles et de l'opportunité d'encourager particulièrement certaines personnes à participer au processus de planification des possibilités. Si l'on met au point des stratégies d'établissement des groupes-cibles, le préposé au soutien du revenu aura un rôle important à jouer dans leur mise à exécution.

RESPONSABILITÉS DES PLANIFICATEURS DES POSSIBILITÉS

Les fonctions des planificateurs des possibilités comprendraient ce qui suit :

- Aider les bénéficiaires à identifier leurs points forts et leurs points faibles, qui pourraient avoir un effet sur leur transition vers l'autonomie.
- Leur indiquer les services et les programmes spécifiques qui pourraient leur être utiles, et leur en faciliter l'accès.
- Aider au maintien et à la mise à jour de la base de données du système sur tous les services susceptibles d'aider les bénéficiaires.
- Mettre au point, avec le concours des bénéficiaires, un plan d'action individuel.
- Au besoin, conseiller les requérants en ce qui concerne leurs droits et leurs responsabilités, ou les envoyer aux préposés au soutien du revenu, le cas échéant.
- Suivre et encourager l'exécution des plans individuels de possibilités.
- Identifier et aider ceux qui ne satisfont pas aux critères d'admissibilité et les envoyer, au besoin, aux préposés au soutien du revenu.
- Garder contact avec les préposés au soutien du revenu pour surveiller l'état des cas recommandés.
- Suivre et encourager pendant un certain temps ceux qui ont réussi à quitter le système

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

d'aide sociale, de manière à minimiser les risques de leur retour éventuel à l'aide sociale.

Il est évident que le planificateur des possibilités devra accomplir maintes tâches importantes et absorbantes, d'où l'avantage d'un partage des responsabilités entre celui-ci et le préposé au soutien du revenu.

La mise en oeuvre de certaines de nos recommandations donnera au rôle du planificateur des possibilités une dimension nouvelle. Par exemple, le fait de réduire à trois les multiples catégories d'admissibilité, comme nous le recommandons au chapitre 4, compliquera l'identification des bénéficiaires ayant des besoins particuliers. C'est une responsabilité qui reviendra surtout au planificateur des possibilités.

Si la planification des possibilités doit être mise à la disposition de tous les bénéficiaires de l'aide sociale, cela ne veut pas nécessairement dire que tous en auront besoin ou pourraient en profiter. La décision d'envoyer un bénéficiaire à un planificateur des possibilités revient au préposé au soutien du revenu, en accord avec l'intéressé. Mais c'est le planificateur des possibilités qui, en collaboration avec les intéressés, décidera de l'étendue et de la nature de l'aide offerte à ceux qui lui sont envoyés.

Le planificateur des possibilités devra faire la distinction entre ceux pour qui l'emploi est un objectif réaliste et ceux pour qui il ne l'est pas. Dans le cas de ceux qui ont des possibilités d'emploi, il décidera de la stratégie à adopter, qu'il s'agisse du placement direct ou de toute autre méthode. Dans les cas où l'emploi est hors de question, le planificateur aidera les intéressés à développer des stratégies propres à accroître leur autonomie et leur participation à la vie de leur collectivité.

Il est clair que la planification des possibilités produira une grande diversité de plans individuels et d'objectifs en fonction de la situation de chacun; elle variera également d'une collectivité à l'autre. Pour qu'une telle planification individualisée favorise la réduction de la dépendance des bénéficiaires à l'égard de l'aide sociale, elle devra s'appuyer sur des ressources suffisantes. Les mesures visant à réduire la dépendance ne réussiront que si l'on dispose d'un nombre suffisant de planificateurs et que si le nombre des dossiers confiés à ces derniers est suffisamment restreint pour qu'ils puissent convenablement s'occuper de tous les cas qui leur sont confiés.

Les modalités spécialisées de planification des possibilités

La flexibilité à l'échelon local

Tant la nature même du processus de planification des possibilités que les plans élaborés pour les bénéficiaires doivent refléter les différences qui existent d'un bout à l'autre de la province. La prestation de la planification des possibilités doit être régie par des règles communes de sorte que ce service soit disponible, non seulement dans les régions

TRANSITIONS

urbaines bien desservies, mais aussi dans les régions éloignées ou disposant de moins de ressources. Il faudra faire preuve de flexibilité pour tenir compte des problèmes particuliers des travailleurs des régions éloignées et des démarches qui conviennent là où sévit une pénurie des débouchés.

Dans certains cas, la planification des possibilités devrait être assurée par des organismes communautaires à but non lucratif. Dans certaines régions, des centres multi-services ou autres programmes en place pourraient s'en charger. Étant donné que l'une des plus grosses lacunes du présent système social est le manque de coordination entre les services sociaux et de soutien, les avantages offerts par les centres multi-services sont évidents. Si de tels centres pouvaient assurer la planification des possibilités à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale tout en servant le reste de la population, cela concorderait avec notre objectif qui est de soutenir les bénéficiaires par le biais des programmes desservant l'ensemble de la population.

Il est bon de rappeler que les centres multi-services à but non lucratif sont souvent gérés par un conseil d'administration bénévole formé de membres représentatifs de la collectivité. Le fait de confier la planification des possibilités à des centres de ce genre pourrait accroître la prise de conscience et le sentiment de responsabilité de la collectivité envers ceux de ses membres qui reçoivent de l'aide, ce qui aurait pour effet de réduire le sentiment de honte ressenti par beaucoup de bénéficiaires. La participation directe des gens du lieu devrait aussi favoriser une planification des services qui soit en rapport avec les besoins des bénéficiaires et avec les ressources disponibles sur place.

Nous envisageons l'évolution des programmes existants ou la création de nouveaux programmes pour produire ce qu'on pourrait appeler des "centres de possibilités". Il existe déjà un certain nombre de programmes qui pourraient devenir de tels centres de possibilités. À Kitchener, par exemple, il existe un centre appelé *House of Friendship* qui offre une variété de programmes en établissement et communautaires qui desservent quelque 18 000 personnes par an. Ceux-ci comprennent un centre d'accueil pour les anciens malades psychiatriques, des travailleurs de soutien communautaire et un programme qui procure des prêts sans intérêt aux personnes à faible revenu. Le Centre de ressources communautaires Carlington d'Ottawa est un autre exemple de programme qui pourrait devenir un centre de possibilités. Il coordonne les efforts d'un certain nombre d'organismes qui offrent toute une gamme de services aux personnes âgées, aux adolescents, aux chefs de famille monoparentale et à leurs enfants, aux anciens malades psychiatriques, etc. Le centre dessert les gens de tout âge du quartier Carlington d'Ottawa, mais plus particulièrement les personnes à faible revenu.

Il faudrait, bien sûr, voir si ces centres accepteraient de se charger de la planification des possibilités, et leur procurer les ressources nécessaires, le cas échéant. Nous trouvons que le concept des centres de possibilités a un grand potentiel et qu'il mérite qu'on

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

l'examine sérieusement. Le mot "centre" que nous employons désigne tout autant une méthode particulière d'aide qu'une entité physique. L'avantage d'un centre de possibilités, c'est qu'il ferait directement participer les membres de la collectivité à la planification et à la prestation d'une gamme coordonnée de services nécessaires aux bénéficiaires de l'aide sociale et que ces services seraient fournis, si possible, dans le cadre des programmes destinés à l'ensemble de la population.

RECOMMANDATION 74

Il faudrait étudier la possibilité de confier aux organismes communautaires multi-services et autres actuels la responsabilité d'offrir le programme de planification des possibilités.

Les bénéficiaires ayant des besoins particuliers

Alors que tous les bénéficiaires se heurtent à des obstacles dans leur recherche de l'autonomie, certains groupes en connaissent de particuliers. Il faudrait prévoir des méthodes spécialisées de planification des possibilités pour répondre aux besoins de ces groupes, ce qui permettrait un usage plus judicieux et plus efficace des ressources financières et humaines, tout en fournissant une aide en rapport avec les besoins de chacun.

Il y a de nombreux avantages à confier la planification des possibilités au moyen de méthodes spécialisées aux organismes à but non lucratif existants. Puisque beaucoup de ces organismes s'occupent déjà de groupes particuliers qui dépendent largement de l'aide sociale, en faisant appel à eux, on s'assurerait que la planification des possibilités est en rapport avec les besoins de ces groupes. On pourrait donc, en s'appuyant sur ces organismes existants, mettre sur pied assez rapidement, et sans chevauchement ni double emploi, des modalités spécialisées de planification des possibilités. Finalement, comme nous l'avons déjà dit, la prise en charge de la planification des possibilités par des organismes à but non lucratif pourrait aider à coordonner les efforts de planification des membres de la collectivité au profit des personnes nécessiteuses.

RECOMMANDATION 75

Les organismes ayant l'expérience de répondre aux besoins particuliers de certains bénéficiaires devraient, lorsque cela est possible, avoir la possibilité de servir d'agents de prestation de la planification des possibilités.

La section suivante nous permettra d'identifier plusieurs groupes de bénéficiaires ayant des besoins spécifiques, voire uniques. Cette liste ne fait pas état de toutes les

TRANSITIONS

personnes qui pourraient plus particulièrement bénéficier de méthodes spécialisées de planification des possibilités.

LES CHEFS DE FAMILLE MONOPARENTALE

En Ontario, les femmes chefs de famille monoparentale et leurs enfants constituent un segment important et disproportionné des bénéficiaires de l'aide sociale. D'après ce que nous avons entendu lors de nos audiences, beaucoup de ces femmes ne demanderaient pas mieux que de suivre des programmes de rattrapage ou de préparation à l'emploi qui leur permettraient de se joindre à la population active.

En cherchant à aider les chefs de famille monoparentale, il faut tenir compte tout autant de leurs besoins à titre de parents, que de leurs besoins personnels. Il se peut qu'au début, l'aide fournie ne soit pas reliée à l'emploi, si un emploi en dehors de la maison ne semble pas être un objectif réaliste à court terme. Cette aide devrait cependant prévoir l'élaboration d'un plan à long terme pour encourager et aider ces personnes à se préparer pour le jour où leurs enfants auront grandi. Une planification à ce stade diminuerait le nombre de femmes qui risquent de se retrouver un jour dans un autre sous-groupe, celui des "parents esseulés".

Les organismes les mieux placés pour s'occuper de la planification des possibilités sont sans doute les organismes qui s'occupent déjà des chefs de famille monoparentale. Le programme *Opportunity for Advancement* de Toronto et le *Pinecrest Queensway Community Centre* d'Ottawa sont des exemples d'organismes qui s'occupent surtout des chefs de famille monoparentale et qui pourraient se charger de la planification des possibilités à leur endroit. La direction générale de la Condition féminine de l'Ontario a proposé l'établissement d'un centre de formation professionnelle pour les femmes dans le but d'accroître le nombre des femmes exerçant des métiers non traditionnels. Un projet de ce genre pourrait aussi inclure un élément de planification des possibilités.

Nous pensons qu'une méthode spécialisée de planification des possibilités est particulièrement indiquée pour deux groupes de chefs de famille monoparentale : les mères adolescentes et les victimes de violence au foyer. On pourrait combler les besoins de ces deux groupes en renforçant les programmes existants, bien que ceux-ci n'atteignent pas encore un nombre suffisant de leurs bénéficiaires éventuels.

Les besoins des adolescentes chefs de famille monoparentale sont particulièrement aigus. Les jeunes mères dans cette situation bénéficieraient d'une planification des possibilités du genre de celle offerte par le *Jessie's Centre for Teenagers* de Toronto, un centre pour adolescentes. Il s'agit d'un programme exhaustif qui tente de combler tous les besoins des adolescentes enceintes et mères.

Ce qu'il faut d'abord et avant tout aux chefs de famille monoparentale victimes de violence au foyer, c'est la sécurité et la stabilité. Le logement pose souvent des problèmes

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

particuliers; les conjoints maltraités peuvent aussi avoir besoin de soutien et d'encouragement durant la période éprouvante des procédures légales. Les victimes de la violence au foyer peuvent avoir besoin d'une aide supplémentaire pour devenir autonomes, en raison des effets des mauvais traitements. Elles peuvent avoir besoin par exemple de counseling intensif. Comme les maisons de transition sont maintenant particulièrement aptes à fournir la gamme de services dont les femmes maltraitées ont besoin, elles constituent des ressources toutes désignées pour assurer la planification des possibilités.

LES ADOLESCENTS QUI ONT QUITTÉ LE FOYER FAMILIAL

Nous sommes particulièrement préoccupés par le problème des adolescents qui quittent très tôt la maison familiale et qui finissent par bénéficier de l'aide sociale. Beaucoup quittent leur foyer par suite d'une crise familiale non résolue. Ils ont rarement l'instruction, les aptitudes et l'expérience nécessaires pour devenir indépendants. La plupart ont de la difficulté à se loger et, privés de l'appui familial, ils peuvent avoir plus particulièrement besoin d'appui et de conseils professionnels. Même si ceux qui quittent la maison très jeunes ne sollicitent pas immédiatement de l'aide, il y a de fortes chances qu'ils deviennent dépendants à long terme. Ces jeunes ont besoin d'une aide spécialisée pour résoudre la crise familiale ou lui faire face. Ils peuvent aussi avoir besoin d'aide en matière de santé, de logement et de planification scolaire ou professionnelle, ainsi que de surveillance et de suivi.

Un document de travail préparé récemment à l'intention de *Covenant House*, un foyer pour les jeunes sans abri de Toronto, indique à quel point la plupart de ces jeunes sont vulnérables et physiquement menacés.⁸ Le rapport était le résultat d'une enquête menée auprès de 195 adolescents de 16 à 21 ans qui ont reçu de l'aide du foyer dans le courant de l'été 1987. 86 % de ces jeunes ont indiqué qu'ils avaient été maltraités au moins une fois avant de quitter la maison; 67 % ont déclaré avoir été physiquement maltraités dans la rue après s'être enfuis de chez eux. La plupart de ces jeunes ont un statut imprécis. En général, ceux qui sont âgés de 16 à 18 ans n'ont pas droit à l'aide sociale et n'ont plus droit aux services du système de protection de l'enfance. Ils trouvent difficilement l'aide qu'il leur faut pour éviter les mauvais traitements, chez eux ou dans la rue. C'est un problème qui se pose également pour bon nombre d'adolescents de plus de 18 ans. Il existe très peu d'organismes qui ont l'expérience voulue pour s'occuper des jeunes ainsi en danger.

Une de nos recommandations du chapitre 4 devrait aider à résoudre ce problème. En effet, nous proposons que tous les adolescents de 16 ans et plus qui ne vivent plus à la maison aient droit à l'aide sociale. Cependant, nous croyons fermement que ceux qui reçoivent ainsi de l'aide sociale devraient participer au processus de planification

TRANSITIONS

des possibilités pour s'assurer qu'ils reçoivent l'aide spécialisée dont ils ont besoin.

La situation des jeunes qui ont quitté leur foyer étant particulière, la planification des possibilités devrait être confiée à ceux qui ont l'habitude de travailler avec ces jeunes et avec leurs familles. Il existe, dans la province, une variété d'organismes pour les jeunes auxquels on pourrait confier ce service. À Toronto, par exemple, le centre de santé mentale pour enfants *Central Toronto Youth Services* fournit déjà une variété de services aux adolescents difficiles à servir. Le Bureau des services à la jeunesse d'Ottawa-Carleton, d'Ottawa, fournit toute une gamme de services et de programmes dans toute la ville. À Windsor, le programme *Adolescent Crisis Centre* s'occupe des jeunes en période de crise. Voilà autant d'exemples d'organismes existants qui pourraient se charger d'offrir des services spécialisés de planification des possibilités à notre jeunesse vulnérable.

LES PUPILLES QUI QUITTENT LE SYSTÈME DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Parmi ces jeunes, les plus vulnérables sont ceux qui s'émancipent du système de protection de l'enfance. La fin de la tutelle signifie que beaucoup de ces jeunes sont laissés à eux-mêmes et pratiquement sans ressources pour les aider à maintenir leur indépendance. Par conséquent, ils courent le risque de se faire agresser physiquement ou même sexuellement dans la rue, jusqu'au moment où ils peuvent enfin accéder au système d'aide sociale. Au chapitre 6, nous parlons plus en détail des services qu'il faudrait offrir aux anciens pupilles de l'État. Nous trouvons que ce groupe a besoin d'une méthode spécialisée de planification des possibilités, laquelle devrait, si possible, être fournie par un organisme qui a l'habitude des pupilles et des ex-pupilles du système de protection de l'enfance.

À Toronto, il existe un programme qui offre ce genre de services, soit le *Pape Adolescent Resource Centre* (PARC). Coparrainé par la Société d'aide à l'enfance de la communauté urbaine de Toronto et la Société catholique d'aide à l'enfance, le centre PARC est partiellement financé par le Programme de création de débouchés du ministère des Services sociaux et communautaires, et, plus spécifiquement, par l'élément Préparation à l'autonomie.

Le centre PARC a été fondé à l'automne de 1985, avec pour mission d'aider les pupilles de Toronto à faire la transition du système de protection de l'enfance à l'autonomie. Il met à la disposition des pupilles et ex-pupilles âgés de 15 à 21 ans toute une gamme de services destinés à faciliter leur intégration dans la collectivité, notamment l'aide au logement, la préparation à l'emploi et la formation professionnelle, l'alphabétisation, etc. Non seulement s'agit-il là d'un exemple de ce qui constitue une planification des possibilités à la mesure des pupilles, mais il fournit la preuve qu'une méthode spécialisée de planification des possibilités peut, moyennant les ressources voulues, être confiée à des groupes ou à des organismes existants.

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

LES PERSONNES HANDICAPÉES

Le gouvernement provincial fournit actuellement une forme de planification des possibilités aux personnes handicapées : il s'agit du Programme des services de réadaptation professionnelle.

Le Programme des services de réadaptation professionnelle a été créé en 1955. C'était le premier programme du genre mis sur pied en application d'une loi au Canada. Le partage des frais du programme avec le gouvernement fédéral a commencé en 1962, avec la négociation de l'entente sur la réadaptation professionnelle des invalides, selon laquelle le gouvernement fédéral prend en charge 50 % des frais pouvant faire l'objet du partage des frais et 50 % des frais encourus pour la réadaptation professionnelle des personnes handicapées. Le Programme des services de réadaptation professionnelle dessert quelque 14 000 bénéficiaires par an, à raison d'environ 20 millions de dollars.

Pour pouvoir être admis au programme, il faut être déclaré "professionnellement handicapé". Les requérants doivent également avoir des dispositions apparentes pour les activités professionnelles suivantes : emploi compétitif à plein temps ou à temps partiel, emploi non compétitif ou travail à domicile (gestion du ménage pour la personne elle-même et au moins une autre personne). Techniquement parlant, les travailleurs ne sont pas admissibles au Programme des services de réadaptation professionnelle. Cependant, le Programme peut fournir de l'aide favorisant le maintien au travail ou, à sa discrétion, l'avancement, lorsque la personne risque autrement de perdre son emploi.

À titre de programme de courtage, le Programme des services de réadaptation professionnelle fait appel à diverses ressources du secteur public et du secteur privé pour la prestation d'une gamme étendue de services spécialisés. Nous en parlerons plus en détail au chapitre 6. Étant donné que la plupart des biens et des services nécessaires sont obtenus ou achetés d'autres organismes, le rôle du Programme des services de réadaptation professionnelle est de mettre les bénéficiaires en rapport avec les ressources les plus appropriées.

C'est un processus qui demande au personnel du Programme des connaissances et des compétences dans les domaines suivants :

- une compréhension de la grande diversité des handicaps et de leurs répercussions dans la vie quotidienne, surtout au niveau de l'emploi;
- l'évaluation des besoins particuliers connexes et de la manière de les combler;
- l'identification des ressources communautaires disponibles et appropriées;
- l'établissement de relations de soutien avec les bénéficiaires;
- l'élaboration de plans individualisés professionnels et non professionnels; et
- la coordination, les contacts et le suivi requis par les cas envoyés aux ressources communautaires.

On n'utilise actuellement ces compétences que pour aider les intéressés sur le plan

TRANSITIONS

professionnel. Il est évident qu'elles peuvent servir à la planification de toute option de vie indépendante dans la collectivité.

Présentement, le Programme des services de réadaptation professionnelle n'est pas exploité comme il le devrait par les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont handicapés. Bien que 50 % environ des cas pris en charge par ce programme soient des bénéficiaires de l'aide sociale, ils ne représentent que 3 % des quelque 80 000 bénéficiaires handicapés des prestations familiales. Nous attribuons cette sous-utilisation à un manque de coordination grave entre le Programme et le système d'aide sociale; 4 % seulement des cas adressés à ce programme de réadaptation professionnelle proviennent du programme des prestations familiales. En général, les intéressés s'adressent au Programme des services de réadaptation professionnelle avant de s'inscrire à l'aide sociale.

Deux facteurs principaux pourraient expliquer ce manque de coordination. Premièrement, les deux programmes utilisent des critères d'admissibilité très différents et, chacun, des méthodes particulières pour établir l'invalidité et le degré d'aptitude au travail. Nous formulons des recommandations à cet égard aux chapitres 4 et 7. Ensuite, l'aide sociale n'offre pas d'encouragements financiers suffisants pour inciter les gens à profiter des possibilités de formation professionnelle et des débouchés qui s'offrent à eux. Nous développerons ce sujet au chapitre 6. Nous espérons que, avec la mise en oeuvre de nos recommandations, le nombre des bénéficiaires handicapés qui chercheront à profiter des débouchés qui leur sont offerts s'accroîtra de manière significative. Étant donné que le Programme des services de réadaptation professionnelle fournit déjà une forme de planification des possibilités, il serait logique de le relier en bonne et due forme au système d'aide sociale, de sorte qu'il devienne le principal pourvoyeur de services de planification des possibilités pour les bénéficiaires handicapés.

RECOMMANDATION 76

La planification des possibilités devrait, dans le cas des personnes handicapées, être assurée par le Programme des services de réadaptation professionnelle, qui devrait entretenir des rapports formels avec le système d'aide sociale.

Nous sommes convaincus que le Programme des services de réadaptation professionnelle peut être immédiatement adapté de manière à servir plus efficacement les bénéficiaires handicapés de l'aide sociale. Or, pour le moment, son mandat ne lui permet que d'aider ceux qui ont la capacité de rechercher un emploi. La planification des possibilités devrait inclure des stratégies plus globales visant à favoriser l'autonomie des bénéficiaires. Il est clair que si le rôle du Programme des services de réadaptation professionnelle est de favoriser l'exploration des débouchés, il devrait logiquement

Robert, 32 ans, Hamilton

Robert est un décrocheur handicapé par une malformation congénitale aux pieds.

Je dépends plus ou moins de l'aide sociale générale depuis l'âge de 18 ans. Depuis que mes problèmes de pieds ont commencé il y a sept ans, j'en dépends entièrement, à part les quelques petits extras que je décroche ici et là.

Après avoir terminé ma 7^e année, je me suis inscrit à un programme de formation professionnelle de trois ans pour apprendre la restauration et la boulangerie. Je pensais que je n'étais pas le genre à aller à l'école secondaire et à l'université, parce que je n'avais pas le feu sacré pour les études. Je pensais qu'en suivant un cours de formation professionnelle, je pourrais sortir de la maison, obtenir un bon travail et me payer tout ce que je voulais, une voiture, par exemple. Les choses n'ont pas marché comme ça. Maintenant, je regrette de ne pas avoir continué jusqu'à la 12^e année. À l'époque, je croyais prendre la bonne décision, mais, maintenant, je sais qu'on ne peut pas faire grand-chose sans instruction. Le monde change, tout est informatisé. Il faut une bonne instruction pour comprendre le monde d'aujourd'hui et ça me manque quand je cherche du travail. J'aimerais pouvoir écrire "12^e année" sur mon formulaire de demande pour qu'on accepte au moins de m'interviewer.

J'ai travaillé comme préparateur de plats-minute, chauffeur de camions et manoeuvre sur des chaînes de montage. On n'a pas besoin d'avoir beaucoup d'expérience pour faire ce genre de travail. J'apprenais vite; tout ce qu'il fallait, c'était de savoir lire et écrire. Je ne suis jamais resté longtemps quelque part. Les endroits où je travaillais fermaient leurs portes ou mettaient leur personnel à la porte. Quelquefois je quittais pour un meilleur emploi. J'ai été renvoyé une seule fois. J'ai rarement travaillé suffisamment longtemps pour pouvoir toucher l'assurance-chômage.

Je ferais n'importe quel travail qui soit dans mes capacités

J'avais 26 ans quand j'ai commencé à avoir des problèmes de pieds, et les choses ont commencé à mal tourner. C'était comme si quelqu'un avait brisé la fenêtre à coups de marteau. J'avais de plus en plus de difficulté à trouver du travail; mon mariage s'est brisé parce que ma femme voulait une vie meilleure; je passais mon temps à l'hôpital. J'ai même pensé me suicider. J'ai un défaut congénital aux pieds et les médecins ne peuvent pas garantir que tout s'arrangera. Ils ne savent pas exactement ce qui ne va pas. Depuis qu'on m'a opéré, mes pieds restent sensibles et enflés. Je ne peux ni m'asseoir ni rester debout ni marcher très longtemps. L'aide sociale

m'a envoyé à un cours de réadaptation pour voir ce que je pouvais faire, et ce qui arriverait à mes pieds. Mais ça n'a servi à rien, une perte de temps! Tout ce qu'on faisait, c'était réparer des choses comme des lampes ou construire des baquets à fleurs. À quoi ça m'avancait! Je veux bien suivre un programme, à condition que ça serve à quelque chose.

Les médecins disent que le seul travail que je puisse faire, c'est un travail sédentaire comme du secrétariat. Je n'ai jamais travaillé dans un bureau. Un médecin m'a conseillé de travailler dans un parc de stationnement, mais on ne gagne pas beaucoup d'argent à faire ça. Je ferais n'importe quel travail qui soit dans mes capacités; n'importe quel travail, plutôt que de rester à la maison à me tourner les pouces. Je suis facile à contenter, mais il n'y a pas grand-chose que je puisse faire à présent. Les examens médicaux n'ont rien donné. Je continue à chercher du travail, avec l'espoir que quelqu'un me prendra à l'essai. Presque toutes les portes se ferment, mais, qui sait, une s'ouvrira peut-être! Quand on cherche du travail sans se faire trop d'illusions, on est moins déçu. Mais tout ça me fait enrager.

Les médecins ne peuvent se faire une idée

Ça fait plusieurs années que je cherche à obtenir une prestation d'invalidité comme personne inapte au travail. L'aide sociale me dit que je suis partiellement apte et continue de me demander des attestations du médecin. Comme les

médecins ne donnent pas le même diagnostic sur le formulaire, les travailleurs de l'aide sociale disent qu'ils n'arrivent pas à prendre une décision. C'est comme jouer à pile ou face. Pile dit que je suis apte, face que je ne le suis pas. Ou tu es apte au travail ou tu ne l'es pas! L'aide sociale ne sait que faire de moi. Ils ne me donnent pas l'appui que j'attends. Les travailleurs sociaux ne me disent jamais ce qui se passe; ils me traitent comme un paria. Ils sont durs avec moi parce qu'ils croient que je suis suffisamment en bonne santé pour trouver du travail. Ils jouent au chat et à la souris. Ils ne m'aiment pas et c'est réciproque. Mais je continue de me battre pour obtenir une prestation d'invalidité. Tout m'est égal à présent. Ils ont pris ma dignité et tout le reste. J'essaie de remonter la pente. C'est avec mon avenir qu'ils jouent.

Ce n'est pas que j'ai envie de dépendre de l'aide sociale, pour ce que ça vaut! Aucun être humain ne peut en vivre. Mes amis me traitent de bon à rien. Je voudrais les voir à ma place! C'est difficile de trouver du travail; c'est encore plus difficile avec les pieds que j'ai. Je n'aurais jamais cru que ça durerait aussi longtemps, mais, avec mes pieds, je savais qu'un jour ou l'autre ça se passerait comme ça.

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

aider aussi ceux qui ont d'autres possibilités de vie indépendante au sein de leur collectivité. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, ce programme est tout indiqué pour fournir une forme d'aide plus globale.

RECOMMANDATION 77

Il faudrait élargir le mandat du Programme des services de réadaptation professionnelle de sorte que l'on mette la planification des possibilités à la portée de toutes les personnes handicapées dans le but de favoriser leur autonomie par différents moyens, y compris l'emploi. Il y aurait lieu de modifier le nom du programme pour indiquer ce changement.

À court terme, la planification des possibilités fournie par le Programme des services de réadaptation professionnelle devra probablement inclure l'achat de biens et de services qui ne sont pas prévus par d'autres programmes provinciaux bien que, comme nous le recommandons au chapitre 6, ces services soient appelés à être de plus en plus offerts par des programmes desservant l'ensemble de la population. Le Programme des services de réadaptation professionnelle continuerait de servir toutes les personnes handicapées, pas seulement les bénéficiaires de l'aide sociale.

Il est probable qu'il faudra apporter d'autres modifications au Programme des services de réadaptation professionnelle pour le faire cadrer avec nos recommandations à long terme. Par exemple, nous envisageons la mise sur pied d'un nouveau système de revenu d'invalidité; grâce à ce système, les personnes handicapées ne recevraient plus leur revenu du système d'aide sociale. Au fur et à mesure de la mise en place de ce système, il serait logique de retirer au ministère des Services sociaux et communautaires la responsabilité de la planification des possibilités destinée aux personnes handicapées pour en faire un service accessoire du nouveau programme qui assurera le soutien de leur revenu.

LES GROUPES ETHNIQUES

Les membres des collectivités ethniques ont souvent des besoins et des problèmes qui leur sont propres. Il est évident qu'une faible maîtrise des langues usuelles entrave sérieusement leurs progrès vers l'autonomie. Par exemple, les débouchés pour ceux qui ne parlent ni l'anglais ni le français peuvent se limiter à des emplois mal payés et non garantis dans le secteur des services.

Les difficultés linguistiques peuvent aussi restreindre l'accès de ces personnes aux différents programmes et services susceptibles d'accroître leur autonomie, obstacle encore aggravé par l'incapacité du présent système de fournir de l'aide dans des langues autres que l'anglais. La frustration causée par l'incapacité des travailleurs de communiquer

TRANSITIONS

avec ces bénéficiaires se trouve parfois exaspérée par leur manque de compréhension des différences culturelles et par une faible sensibilité à cet égard.

Il faut éliminer les lacunes du présent système qui nuisent aux groupes ethniques. Au chapitre 7, nous proposons des mesures propres à favoriser l'amélioration de la qualité des services fournis aux membres des communautés ethniques par le personnel. Il serait bon d'y ajouter des modalités spécialisées de planification des possibilités.

Ici encore, divers organismes qui s'occupent déjà des groupes ethniques pourraient aussi fournir des services de planification des possibilités aux bénéficiaires qui pourraient en avoir besoin. La société d'aide aux immigrants italiens COSTI-IIAS en est un exemple; citons également l'Organisation des services aux immigrants d'Ottawa-Carleton. En confiant la planification des possibilités à de tels organismes, on s'assurerait que les bénéficiaires des différents groupes ethniques ont accès à la gamme des ressources dont ils pourraient avoir besoin et qu'ils reçoivent des services appropriés à leur culture.

LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

Au chapitre 9, nous décrivons les modifications que nous recommandons d'apporter à la prestation de l'aide sociale offerte aux autochtones. Un des éléments de cette réforme concerne une méthode spécialisée de planification des possibilités particulièrement adaptée aux autochtones qui vivent hors des réserves.

Pour assurer la prestation d'une planification des possibilités appropriée, il serait peut-être utile de se mettre en rapport avec les centres d'amitié pour les Indiens et les métis. Ces centres existent dans toute la province et procurent déjà une variété de services aux autochtones. En leur confiant la planification des possibilités, on s'assurerait que ce service tient compte des particularités et des besoins culturels des autochtones. Il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la prestation de l'aide sociale offerte aux autochtones; nous en discuterons plus en détail au chapitre 9.

LES AGRICULTEURS

Un groupe de bénéficiaires actuels et éventuels de l'aide sociale se trouve dans une situation particulière : ce sont les agriculteurs, qui ont été particulièrement touchés par la récession et la restructuration économiques de la première moitié des années 1980. Certains se sont alors trouvés dans des circonstances financières telles que, pour la première fois de leur vie, ils ont dû envisager la possibilité de faire appel à des programmes comme l'aide sociale.⁹ Les agriculteurs ne connaissent pas grand chose au système d'aide sociale, et ce système n'a pas beaucoup l'habitude de traiter avec eux. En fait, certaines dispositions actuelles écartent pratiquement les agriculteurs de l'aide sociale, même ceux dont les besoins financiers sont grands.

Les agriculteurs ontariens n'aiment pas devoir s'adresser à l'aide sociale pour recevoir

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

de l'aide financière. Ils croient que leurs difficultés financières résultent de l'insuffisance des prix qui leur sont consentis. Ils disent que si on leur offrait un prix convenable pour leurs produits, ils n'auraient pas besoin de faire appel à l'aide sociale.

Il ne nous semble ni approprié ni désirable que les agriculteurs soient obligés de compter sur un revenu de l'aide sociale pour pouvoir rester sur la ferme. On ne devrait pas non plus exclure automatiquement les agriculteurs de l'aide sociale. Ils devraient avoir accès aux services susceptibles soit de leur permettre de stabiliser leur situation, soit de faire la transition vers un autre métier, si la ferme ne peut plus les faire vivre. Toutefois, ces services ne devraient pas leur être fournis dans le cadre du système d'aide sociale.

Les modifications proposées au chapitre 4 leur permettraient d'accéder plus facilement à l'aide sociale, notamment celles prévoyant une période de grâce pendant laquelle ceux qui reçoivent de l'aide sociale ne seraient pas requis de disposer de leurs biens. Cette période de grâce leur permettrait d'élaborer un plan en fonction duquel ils pourraient soit continuer d'exploiter leur ferme, soit explorer d'autres possibilités leur permettant de redevenir autonomes.

Certains programmes fédéraux et provinciaux actuels sont les mieux placés pour procurer des services spécialisés. Par exemple, le Bureau fédéral d'examen de l'endettement agricole fait office de médiateur entre les agriculteurs qui veulent et peuvent continuer d'exploiter leur ferme et leurs créanciers. Le ministère provincial de l'Agriculture et de l'Alimentation leur a fourni de l'aide dans le cadre de son Programme des conseillers des familles d'agriculteurs. Nous croyons comprendre qu'on cherche actuellement à mieux intégrer ces deux programmes, démarche que nous approuvons.

On a également conçu des programmes à l'intention de ceux qui ne peuvent plus vivre de l'exploitation de leur ferme. En décembre 1985, la province a mis au point le Programme d'aide aux agriculteurs en période de transition économique pour ceux qui ont été forcés d'abandonner l'agriculture. Une partie de ce programme était financée par le Programme canadien de réorientation des agriculteurs, inauguré en septembre 1986. Le programme fédéral comporte quelques bons éléments. Il fournit un appui financier, jusqu'à concurrence de six mois, aux agriculteurs qui ont cessé d'exploiter leur ferme, ainsi qu'un service de recherche d'emploi et d'aide au déplacement, et des services de counseling, personnels, légaux et financiers. Malheureusement, on nous a dit que seul un petit nombre des agriculteurs admissibles profite du programme, et que les agriculteurs n'en ont pas une très haute opinion. Ceci est peut-être dû, en partie, au fait que le programme est offert par les centres d'Emploi et Immigration Canada, plus axés, selon les agriculteurs, sur les besoins des personnes en milieu urbain.

Même si ces programmes laissent encore beaucoup à désirer, ils nous semblent particulièrement convenir à la planification des possibilités requise par les agriculteurs.

TRANSITIONS

Si l'aide sociale était offerte à ceux qui en ont besoin pendant la période de planification, et si les préposés au soutien du revenu développaient leur aptitude à rapprocher les bénéficiaires de ces programmes particuliers, on réussirait probablement à mieux combler les besoins des agriculteurs en temps de crise financière.

Le droit conditionnel

Au chapitre 1, nous avons dit clairement que le droit à l'aide sociale dans un système restructuré devait être fondé sur le besoin. Un système prêt à aider financièrement ceux qui en ont besoin ne devrait pas être limité par l'opinion que les employés se font des requérants, ni sur l'imposition aux bénéficiaires d'une conduite jugée acceptable par l'ensemble de la collectivité.

Cependant, nous nous sommes longtemps penchés sur la question de savoir si, dans certaines situations ou circonstances particulières, on pourrait légitimement restreindre le principe du droit à l'aide sociale. Par exemple, serait-il indiqué de soumettre ce droit à certaines conditions dans certaines circonstances et pour certains bénéficiaires? Dans l'affirmative, quelles sortes de conditions seraient jugées raisonnables? Et dans ce cas, quelles sanctions pourrait-on ou devrait-on imposer à ceux qui ne remplissent pas ces conditions?

La question du droit conditionnel est l'un des sujets les plus complexes et les plus controversés dans tout débat sur la réforme du système d'aide sociale. C'est une question qui offre peu de solutions intermédiaires. D'un côté, il y a ceux qui croient que le malheur personnel est souvent le résultat d'un problème social plutôt que d'une carence ou d'un défaut personnel, et que la société a donc l'obligation morale d'assurer les besoins essentiels, sans condition. De l'autre, il y a ceux qui disent qu'il y en aura toujours qui, bien que capables d'indépendance, profiteront injustement d'un système qui comble, sans restriction, les besoins essentiels de ceux qui s'adressent à lui. Si on ne fait rien pour restreindre les abus possibles, on risque non seulement de compromettre l'intégrité financière du système, mais aussi d'affaiblir l'appui du public envers l'aide sociale et de punir autant ceux qui méritent d'être aidés que ceux qui ne le méritent pas.

Nos audiences nous ont absolument convaincus que la vaste majorité des bénéficiaires de l'aide sociale ne demandent pas mieux que de profiter de toutes les occasions qui leur sont offertes pour faciliter leur autonomie, et ce, sans y être obligés. Bien sûr, il y en aura toujours quelques-uns qui ne pourront pas ou qui ne voudront pas profiter de telles occasions.

Les pratiques actuelles

L'Ontario, comme d'autres territoires de compétence d'Amérique du Nord, soumet

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

le droit à l'aide sociale à certaines conditions. Malheureusement, ces conditions ne sont pas appliquées uniformément dans toute la province.

Présentement, il n'y a aucune condition rattachée aux prestations familiales. Une fois l'admissibilité des bénéficiaires établie, on n'impose aucune condition au maintien de leur droit aux prestations. Cependant, les dispositions actuelles de la Loi sur l'aide sociale générale accordent aux administrateurs des municipalités et des bandes indiennes un pouvoir discrétionnaire étendu dans l'application des conditions régissant le droit aux prestations. Ces conditions comportent généralement un test de l'aptitude au travail des bénéficiaires aptes au travail et de leur conjoint, et l'administrateur de l'aide sociale doit s'assurer que le requérant ou le bénéficiaire fait tout ce qu'il faut pour trouver un emploi.

Nous avons appris que les normes des tests relatifs à l'emploi variaient considérablement d'un bout à l'autre de la province. Certaines municipalités imposent des conditions rigides et excessives, ainsi que des exigences en matière de recherche d'emploi, qui ne sont ni raisonnables ni réalistes. Dans certaines collectivités, on coupe automatiquement, au printemps, les prestations des bénéficiaires aptes au travail, parce qu'on pense qu'il existe plus de débouchés à ce moment-là. Nous trouvons paradoxal que les exigences les plus rigides soient souvent imposées dans les parties de la province où l'économie est la plus faible et où les débouchés sont les plus rares. Par contre, on nous a parlé de municipalités où les conditions sont perçues d'une manière plus réaliste et où les exigences sont en fonction des débouchés réels. Certaines ont implanté des programmes de développement de l'emploi ou mis à la disposition des bénéficiaires des dossiers de ressources reliées à l'emploi.

Cette variété de démarches en matière de droit conditionnel caractérise les programmes d'aide sociale de beaucoup d'autres territoires de compétence. On y relève des disparités dans trois domaines principaux : la nature des groupes de bénéficiaires visés, le type des conditions imposées et le type des sanctions appliquées en cas de violation de ces conditions.

Dans la plupart des cas, on n'impose pas de condition aux personnes handicapées ou à celles qui sont considérées comme inaptes au travail. Dans le cas des bénéficiaires aptes au travail, les exigences varient d'une région à l'autre du pays. Dans certaines parties de la Colombie-Britannique, où on est toujours à court de main-d'oeuvre agricole, on propose un travail aux requérants avant de leur accorder de l'aide. À Halifax, ceux qui s'adressent à l'aide sociale municipale sont obligés de présenter un rapport de recherche de travail indiquant, jour par jour, les endroits où ils ont fait une demande d'emploi. En Alberta, on cesse d'aider les bénéficiaires qui ne cherchent pas activement du travail et ceux qui ne participent pas au programme d'aide à l'emploi appelé *Employment Opportunities Program*, qui leur offre un service de counseling ainsi qu'un service de

TRANSITIONS

formation professionnelle et de placement. Là où les conditions varient le plus, c'est dans le cas des chefs de famille monoparentale. Dans certains territoires de compétence, on ne leur impose aucune condition. Dans d'autres, surtout aux États-Unis, les conditions qu'on leur impose varient selon l'âge des enfants.¹⁰

La nature des conditions varie également. Aux États-Unis, plus qu'au Canada, on exige parfois que les bénéficiaires travaillent en échange de leurs prestations. Ce sont souvent les organismes du secteur public qui leur fournissent du travail. Pour nous, cette condition particulière, appelée *workfare*, est inacceptable pour les raisons données au chapitre 6. Dans certains cas, l'octroi des prestations est sous réserve de la participation des intéressés à un programme de formation. Dans maints États américains, les requérants sont obligés de participer à des cours de techniques de recherche d'emploi pour pouvoir avoir droit aux prestations. On a également élargi la gamme des démarches qui peuvent être imposées aux chefs de famille monoparentale comme condition d'admissibilité à l'aide sociale.

Ces conditions sont souvent accompagnées d'une variété de sanctions imposées à ceux qui ne les remplissent pas. Ces sanctions vont de l'interruption du versement des prestations à leur réduction. Dans certains cas, on ne les réduit que pour une période de temps donnée. Souvent, on retient le versement initial des prestations jusqu'à ce que le bénéficiaire remplisse la condition voulue.

Il se peut que les politiques d'admissibilité conditionnelle réduisent le coût de l'aide sociale à court terme. Mais on ignore encore si ces économies ne seraient pas annulées par le coût découlant, à long terme, de politiques d'admissibilité rigides, qui forcent les gens à accepter un emploi sans avenir qui les ramènerait éventuellement au système d'aide sociale. On a fait très peu d'études permettant d'évaluer les politiques soumettant le droit à l'aide sociale à des conditions.

Les plus récents rapports sur l'aide sociale ont abordé le sujet controversé du droit conditionnel. Le désaccord à ce sujet entre les membres d'un groupe d'étude manitobain sur l'aide sociale en a conduit certains à produire, en 1983, un rapport de dissidence.

Arguments en faveur du droit conditionnel

Ceux qui voudraient qu'on attache quelques conditions au droit à l'aide sociale prétendent que les conditions sont la norme des interactions quotidiennes entre les citoyens et l'État. L'État doit assumer certaines responsabilités au nom des citoyens; si les citoyens ont des droits, ils ont aussi des devoirs envers leurs semblables. C'est une sorte de contrat social qui lie les deux parties. Si l'État a la responsabilité d'aider ceux qui sont dans le besoin, il est normal que ces derniers aient, vis-à-vis de l'État, certaines responsabilités, dont ils peuvent s'acquitter en remplissant certaines conditions. On considère cette forme de responsabilité mutuelle entre l'État et les bénéficiaires de

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

l'aide sociale comme un des éléments du contrat social. Le rapport 1986 du *Task Force on Poverty and Welfare* de l'État de New York fonde ses recommandations sur cette philosophie de responsabilité mutuelle et partagée.¹¹

D'autres trouvent que certaines conditions, accompagnées de sanctions en cas de violation, sont nécessaires en tant qu'instrument de contrôle financier. Il doit y avoir un moyen d'empêcher les abus de la part de ceux qui n'ont pas besoin de l'aide sociale mais qui en profitent lorsqu'on n'y attache pas de conditions. On prétend que, en l'absence de tout contrôle, l'appui du public à l'égard de l'aide sociale s'affaiblira davantage, et que tous les bénéficiaires seront soupçonnés d'abuser du système. Résultat : la majorité des bénéficiaires, ceux qui ont vraiment besoin d'aide, subira les mêmes conséquences que la minorité qui n'en a pas vraiment besoin.

Finalement, certains soutiennent qu'il est juste et raisonnable d'attacher certaines conditions au droit à l'aide sociale, puisque l'un des objectifs du système est précisément d'encourager les gens à devenir autonomes. L'imposition de conditions pourrait accroître la motivation de certains bénéficiaires et les encourager à prendre les mesures propres à faciliter leur autonomie. Une politique d'admissibilité conditionnelle servirait tout au moins à rappeler avec force que la dépendance à long terme à l'égard de l'aide sociale n'est pas dans les meilleurs intérêts du bénéficiaire ni de la société et que, par conséquent, il ne faut pas l'encourager.

Arguments contre le droit conditionnel

Ceux qui sont contre l'imposition de conditions au droit à l'aide sociale se servent d'arguments très différents pour défendre leur point de vue.

Tout d'abord, ils soutiennent que l'aide sociale est un droit fondamental. Le critère d'admissibilité devrait être uniquement fondé sur le besoin financier. Aussi longtemps que ce besoin financier existe, le droit à l'aide sociale ne peut, ni ne devrait, être limité par aucun autre facteur. Ils disent aussi que, même s'il y en a qui abuseront d'un système d'aide sociale sans condition, il n'est ni logique ni raisonnable d'imposer à tous les bénéficiaires une politique qui ne vise qu'une faible minorité. L'imposition de conditions ne ferait que renforcer le sentiment d'humiliation des bénéficiaires, puisqu'elle laisserait sous-entendre que ce sont tous des profiteurs en puissance et qu'ils sont coupables jusqu'à preuve du contraire. De plus, l'humiliation ressentie par les bénéficiaires frappe aussi leurs enfants.

L'existence d'une politique générale de droit conditionnel mènera inévitablement, prétend-on aussi, à l'imposition de stipulations rigides et impersonnelles qui ne tiennent pas compte de la situation de chacun. Cela ne servirait qu'à accroître le sentiment d'impuissance des bénéficiaires. Impuissants à influencer une politique générale qui ne cadre pas nécessairement avec leur situation, ces derniers finiront par se résigner à

TRANSITIONS

l'idée qu'ils ont peu de maîtrise sur leur vie et peu de possibilités d'échapper au système d'aide sociale. En outre, il y a un risque évident que toute imposition de conditions laisse une grande place à l'erreur humaine; l'incapacité de certains bénéficiaires à profiter des offres d'aide pourrait alors être perçue comme une preuve de mauvaise volonté : cela donnerait lieu à des pénalités financières imposées pour un comportement échappant à toute maîtrise.

Ceux qui sont opposés au droit conditionnel affirment aussi que si on fournissait aux bénéficiaires des moyens leur permettant vraiment de devenir autonomes, la vaste majorité d'entre eux saisiraient volontiers l'occasion qui leur est offerte. Cela aurait pour effet de prouver au public que les conditions sont non seulement inutiles, mais aussi nuisibles, étant donné que des exigences déraisonnables ou dénuées de sens pourraient effectivement contrecarrer les efforts des bénéficiaires à devenir autonomes.

Une nouvelle politique

Il est clair que nous devons réviser la politique actuelle touchant le droit conditionnel, mais il faut le faire en la plaçant dans un contexte plus vaste, plus particulièrement en l'examinant à la lumière des autres réformes de l'aide sociale recommandées dans le présent rapport.

Par exemple, nous proposons plusieurs mesures concrètes destinées à augmenter les avantages financiers susceptibles de motiver les bénéficiaires de l'aide sociale à travailler. En outre, nous expliquons comment améliorer et développer la gamme des services sociaux et de soutien qui pourraient favoriser l'indépendance des bénéficiaires. Plus tôt dans le présent chapitre, nous avons décrit la planification des possibilités comme un outil efficace, susceptible de permettre aux bénéficiaires d'identifier les moyens propres à favoriser leur indépendance et d'en profiter.

Le nouveau système sera fondé sur le principe que les intéressés chercheront à optimiser leurs possibilités. Notre foi en la validité de cette hypothèse nous a menés à la conclusion que, pour la plupart des bénéficiaires, l'imposition de conditions au droit à l'aide sociale était une mesure inutile. Cela dit, nous avons accepté l'idée de soumettre ce droit à certaines conditions pour un petit nombre de bénéficiaires, à condition que cette mesure soit reliée au processus de planification des possibilités. Nous craignons que les quelques bénéficiaires qui ne profitent pas, alors qu'ils le pourraient, de l'aide qui leur est offerte sont justement ceux qui risquent le plus de vivre l'exclusion et la dépendance à long terme. Le fait d'accepter simplement leur décision d'accroître ce risque les dégage, ainsi que nous, de toute obligation, au moment précis où le besoin se fait le plus sentir et où notre objectif général de transition a le moins de chances de se réaliser.

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

Tout au long de notre rapport, nous répétons que la société devrait traiter les bénéficiaires de l'aide sociale comme elle traite le restant de la population. Quant à ceux qui n'ont ni enfant à leur charge ni handicap, il semble raisonnable d'attendre d'eux ce qu'on attend de n'importe quel autre membre de la société.

Nous partons aussi du principe que la société fonctionne sur une base de responsabilités mutuelles et d'obligations partagées entre l'État et la population. L'État a certains devoirs vis-à-vis des citoyens, et les citoyens ont des responsabilités les uns envers les autres, qu'ils assument par le biais de l'État. À notre avis, l'État se doit de veiller à ce qu'on procure aux bénéficiaires des moyens réalistes et appropriés d'accroître leur capacité d'autonomie et de réduire leur dépendance à l'égard de l'aide sociale. Si l'État prend ses responsabilités, il est normal d'exiger de certains bénéficiaires qu'ils fassent aussi leur part. Mais il ne serait pas juste que l'État impose des conditions aux bénéficiaires alors qu'il ne respecte pas ses propres engagements. La nature quasi-symbiotique de cette relation pourrait avoir l'avantage d'encourager le gouvernement à fournir aux bénéficiaires les ressources qui leur permettraient vraiment de devenir autonomes. Faute de quoi, ces derniers seraient automatiquement déchargés de toute obligation vis-à-vis de l'État.

Finalement, si nous avons accepté une politique limitée d'admissibilité conditionnelle, c'est parce que nous croyons à la possibilité d'y incorporer des mesures de protection propres à en assurer l'application équitable. En voici deux aspects essentiels : une période de grâce avant l'application des sanctions et la possibilité garantie de contester l'à-propos de l'aide offerte; quant aux mesures de protection, nous les décrirons un peu plus loin en détail.

C'est pour toutes ces raisons que nous trouvons justifié, dans certains cas, de soumettre le droit aux prestations à certaines conditions. Nous croyons aussi qu'une démarche réaliste et sensée en matière de droit conditionnel gagnera la faveur du public et le rendra plus disposé à accepter le reste de notre rapport.

Au chapitre 4, nous proposons de réduire la structure des prestations à trois catégories : une pour les personnes handicapées et deux pour les autres personnes nécessiteuses. Quelques autres distinctions survivraient à court terme seulement : par exemple, les personnes âgées et près de la retraite recevraient des prestations plus élevées tant que le taux de ces dernières n'aura pas atteint un plein niveau de suffisance.

Les deux catégories des autres personnes nécessiteuses ne se distinguent que par un facteur, à savoir, l'application des conditions. Nous croyons que certaines de ces personnes ne devraient pas être obligées de participer au processus de la planification des possibilités. Pour toutes les autres, il est normal d'appliquer une forme limitée d'admissibilité conditionnelle.

TRANSITIONS

Les bénéficiaires admis inconditionnellement

Les personnes handicapées, les chefs de famille monoparentale, ceux qui sont temporairement inaptes au travail et les personnes âgées ne devraient pas avoir à remplir de conditions pour avoir droit aux prestations de l'aide sociale.

LES PERSONNES HANDICAPÉES

Il n'y a aucun doute que la vaste majorité des personnes handicapées accueilleraient volontiers les occasions d'accroître leurs capacités d'indépendance. Jusqu'ici, les possibilités de ce genre étaient restreintes.

Les membres de notre Comité se sont demandé si la meilleure manière d'accroître les possibilités d'autonomie des personnes handicapées ne serait pas d'imposer des conditions à leur droit à l'aide. Nous nous sommes dit que, si les personnes handicapées étaient obligées de tirer parti de certaines possibilités pour pouvoir toucher leurs prestations, cela exercerait une plus grande pression sur le gouvernement pour le forcer à mettre ces possibilités à la portée des intéressés.

Nous avons fini par rejeter cet argument. En effet, il est cynique de penser que le gouvernement est incapable de reconnaître les avantages qu'il y aurait à fournir aux personnes handicapées de réelles possibilités d'autonomie, et qu'on devrait l'obliger à ce faire; or, tel n'est pas notre avis.

À notre avis, un système qui offre des possibilités d'autonomie aux personnes handicapées devrait s'appuyer sur le principe positif et constructif que ces personnes ne demandent pas mieux que d'en profiter. Nous sommes persuadés que les personnes handicapées réagiront favorablement et en grand nombre à toute forme d'aide qui leur permettrait de participer davantage à la vie quotidienne de leur collectivité. De plus, nous trouvons inacceptable de pénaliser ceux qui, face à de grands obstacles, sont tout simplement incapables de profiter des occasions leur permettant d'accroître leur autonomie.

LES CHEFS DE FAMILLE MONOPARENTALE

On a de plus en plus tendance à imposer des conditions d'admissibilité aux chefs de famille monoparentale, surtout aux États-Unis, en raison de l'augmentation du nombre de ces bénéficiaires. La situation aux États-Unis semble prouver que les programmes offerts aux chefs de famille monoparentale ont de fortes chances de diminuer la dépendance de ces derniers à l'égard de l'aide sociale. Nous parlerons de ces programmes au chapitre 6. D'après les études faites à ce sujet, les programmes qui prévoient une participation volontaire semblent avoir autant de succès que ceux qui sont obligatoires.¹²

Les membres de notre Comité ont décidé que l'on ne devrait pas imposer de conditions au droit des chefs de famille monoparentale de recevoir de l'aide sociale. Si nous

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

sommes parvenus à cette conclusion, c'est en partie à cause de ce qui a transpiré au cours de nos audiences. À maintes reprises, des chefs de famille monoparentale nous ont dit qu'ils souhaitaient ne plus dépendre de l'aide sociale et qu'ils saisiraient n'importe quelle occasion d'y arriver. Les conclusions d'études américaines récentes confirment ces dires. Il n'est pas nécessaire d'obliger les chefs de famille monoparentale à prendre part à des programmes susceptibles d'accroître leurs possibilités d'autonomie.

Si nous sommes contre l'imposition de conditions aux chefs de famille monoparentale, c'est aussi à cause des conséquences qui pourraient rejaillir sur les enfants. L'imposition de conditions entraîne nécessairement des sanctions pour ceux qui ne s'y soumettent pas; et toute sanction appliquée à un père ou à une mère touchera nécessairement ses enfants. Si la sanction comporte un élément d'humiliation, ces derniers le subiront aussi. Quel que soit le comportement des parents, il nous paraît injuste et déraisonnable de leur imposer une punition ou une contrainte susceptible de nuire, directement ou indirectement, à leurs enfants.

Finalement, si nous nous opposons à l'imposition de conditions aux chefs de famille monoparentale, c'est parce que nous croyons que c'est aux parents, et non à l'État, de prendre les décisions relatives à leurs responsabilités familiales. Même si beaucoup de chefs de famille monoparentale préféreraient travailler ou suivre des programmes de formation plutôt que de dépendre de l'aide sociale, il y en a d'autres qui préfèrent rester à la maison pour s'occuper de leurs jeunes enfants. Nous trouvons que l'éducation des enfants est une fonction tellement importante que les chefs de famille monoparentale ayant de jeunes enfants devraient pouvoir rester chez eux s'ils le désirent. Un droit conditionnel leur enlèverait la liberté de choisir. Même avec des prestations suffisantes, les parents subiront les mêmes pressions financières les poussant à travailler à l'extérieur que celles ressenties par les personnes ou les couples dont le revenu, quoique modeste, est suffisant pour qu'ils n'aient pas à dépendre de l'aide sociale. Il ne revient pas au système d'aide sociale d'alourdir davantage cette inévitable contrainte.

On aurait tort d'interpréter notre décision de ne pas imposer de conditions aux chefs de famille monoparentale comme voulant dire qu'ils n'ont pas besoin de participer à la planification des possibilités. Au contraire, cette planification devrait être mise à leur disposition le plus tôt possible, car un chef de famille monoparentale qui ne prépare pas son avenir risque davantage de devenir dépendant à long terme.

Il faut prêter une attention toute particulière aux catégories de chefs de famille monoparentale particulièrement vulnérables. Nous sommes particulièrement inquiets de la situation de ceux qui, jeunes et célibataires, des femmes pour la plupart, courent le plus grand risque de dépendre à long terme du système. Nous pensons aussi aux "parents esseulés", à ces femmes qui étaient bénéficiaires de l'aide sociale lorsqu'elles élevaient leurs enfants et qui, seules à quarante ou à cinquante ans, ont

TRANSITIONS

peu de possibilités d'indépendance étant donné leur manque d'instruction ou d'expérience sur le marché du travail. Nous nous préoccupons aussi des "parents esseulés" en puissance, de ces femmes qui ont choisi de rester chez elles pour élever leurs enfants, mais qui ne font aucun plan personnel pour le jour où ces enfants deviendront indépendants.

Il faut placer les problèmes des chefs de famille monoparentale et des groupes vulnérables, en particulier, dans un contexte beaucoup plus vaste. Les recommandations faites ailleurs dans le présent rapport visent à résoudre ces problèmes. Par exemple, nous appuyons les changements qui auraient pour effet d'améliorer sensiblement l'octroi et le versement des pensions alimentaires. Nous proposons également des prestations suffisantes, la généralisation des facteurs financiers d'incitation au travail et un meilleur accès à toute la gamme de services sociaux et de soutien, tels que les garderies, qui sont susceptibles d'accroître les possibilités d'autonomie des bénéficiaires. Ce genre de mesures devraient, à elles seules, profiter aux chefs de famille monoparentale particulièrement vulnérables et réduire leur dépendance à l'égard de l'aide sociale.

Il nous paraît tout aussi essentiel d'offrir des modalités intensives et spécialisées de planification des possibilités aux adolescentes enceintes ou mères. En outre, cette planification doit être offerte régulièrement et le plus tôt possible aux mères qui préfèrent rester chez elles pour élever leurs jeunes enfants.

Même si nous trouvons qu'il ne faut pas imposer de conditions aux chefs de famille monoparentale, nous pensons que c'est une question qui demandera à être suivie de près. Il faudra comparer les progrès des parents d'autres territoires de compétence admis conditionnellement à ceux des parents ontariens, admis sans condition. Si cette étude révélait des différences significatives, le gouvernement devrait reconsidérer la politique que nous lui recommandons. Ce réexamen s'avérera sans doute nécessaire à long terme, une fois que l'avantage au titre des enfants aura produit une amélioration sensible de l'aide offerte aux enfants. Il se peut que l'imposition de conditions au droit des parents à l'aide sociale produise alors un effet très différent sur les enfants.

LES PERSONNES TEMPORAIREMENT INAPTES AU TRAVAIL ET LES PERSONNES ÂGÉES

Même dans un système restructuré, certaines personnes auront besoin d'aide en raison de leur âge, de leur inadmissibilité à d'autres programmes de maintien du revenu ou du fait qu'elles sont temporairement incaptes au travail. Le droit à l'aide de ces personnes devrait être inconditionnel, ce qui ne devrait pas les empêcher d'avoir accès à la planification des possibilités, dont elles pourraient fort bien tirer parti. Mais leur participation à ce processus ne devrait pas être une condition de leur admissibilité à l'aide sociale.

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

RECOMMANDATION 78

Le droit aux prestations des bénéficiaires handicapés, chefs de famille monoparentale, âgés ou temporairement inaptes au travail devrait être sans réserve; ces bénéficiaires devraient cependant avoir accès et être invités à participer au processus de planification des possibilités.

Les bénéficiaires admis conditionnellement

Pour les raisons données précédemment, il semble normal d'attacher certaines conditions au droit à l'aide des personnes nécessiteuses âgées de 18 à 64 ans qui n'appartiennent pas aux catégories précitées. La situation des jeunes de 16 et 17 ans étant unique, nous la traiterons séparément.

L'imposition des conditions devrait s'accompagner de mesures destinées à protéger les droits des bénéficiaires. Par exemple, on ne devrait pas imposer de conditions lorsqu'on ne fournit pas aux bénéficiaires les services d'un planificateur des possibilités, ni lorsque les programmes ou les services proposés dans le plan ne sont pas disponibles, ni lorsque les programmes qui sont disponibles sont inappropriés. Autrement dit, les obligations et les responsabilités mutuelles doivent être respectées : si on oblige les bénéficiaires à remplir certaines conditions pour pouvoir continuer de recevoir de l'aide sociale, la province doit faire en sorte que les conditions soient réalistes et valables, et augmentent leur capacité d'autonomie.

On devrait accorder une période de grâce avant d'appliquer toute sanction pour donner aux intéressés le temps d'étudier et de mettre en pratique un plan approprié à leurs besoins. Nous proposons une période de deux mois après l'établissement de l'admissibilité. Au bout de ce laps de temps, les bénéficiaires sont censés avoir au moins commencé à élaborer un plan des possibilités. Par la suite, ils seraient obligés de s'en tenir au plan convenu.

Pour ceux qui ne remplissent pas ces conditions, la sanction la plus indiquée serait une réduction du montant des prestations d'aide sociale. Le montant de la réduction devrait être suffisamment important pour être perçu comme une sanction, mais pas au point de couper complètement l'aide financière. À notre avis, cette réduction serait aussi efficace qu'une suppression complète, tout en offrant un minimum de protection aux enfants des familles biparentales qui dépendent de l'aide sociale. Nous acceptons, dans ces cas, qu'on oblige un des adultes à participer au processus de planification des possibilités, au risque de perdre ses prestations s'il ne le fait pas. Il faudrait tout au moins ne pas réduire la portion des prestations octroyée au titre des enfants.

Si on impose des sanctions à un bénéficiaire, celui-ci devrait avoir le droit de contester tout plan des possibilités qu'il ne trouve ni réaliste ni approprié. Il devrait pouvoir

H., 17 ans, Toronto

H. est un adolescent sans abri.

On m'a chassé de la maison quand j'avais 15 ans. Mon beau-père avait commencé à boire beaucoup et, un soir, je l'ai surpris à battre ma mère. Le jour où je suis parti, il m'avait vraiment mis en colère. Je l'aurais bien attaqué, mais j'avais peur qu'il me batte et qu'il me fasse mal. Lui et ma mère m'ont dit que je pouvais revenir à la maison à condition de consulter un psychiatre pour mon caractère emporté. Quand j'ai accepté, ils m'ont dit : "rien à faire, tu ne remets pas les pieds ici".

Le chemin vers la rue

Je suis allé à l'Aide à l'enfance pendant un mois, et le jour de mes 16 ans, je suis parti dans un centre d'accueil. Au bout d'un mois, je suis allé vivre avec mon père. Il m'a chassé de la maison en janvier dernier. J'avais encaissé un chèque qu'il m'avait donné pour payer une facture. Je lui ai promis de le rembourser mais il a refusé, me disant que ça lui servirait de leçon. Ça m'a vraiment embêté parce que j'aurais préféré rester chez lui et trouver du travail pour le rembourser plutôt que d'être jeté dehors. Il m'a dit de ne pas revenir avant six mois et d'économiser un peu d'argent entre-temps. Je n'ai jamais cru que je finirais dans la rue. Ça fait sept mois que j'essaie de revenir à la maison. Rien à faire!

J'ai cherché du travail comme opérateur de matériel lourd. Partout où je me suis présenté, on m'a dit que je n'avais pas d'expérience et que j'étais trop jeune pour pouvoir être couvert par la Commission des accidents du travail. Ça c'est des histoires! J'ai grandi en manoeuvrant le rétro-excavateur de mon père. Et je peux conduire un bulldozer mieux que beaucoup de types qui font ça depuis des années. J'ai fait aussi du travail de construction et de cuisine, mais ce qui me plaît, c'est d'opérer du matériel lourd, et c'est ça que je veux faire. C'est peut-être parce que c'est le métier de mon père. Il y a quelques écoles qui enseignent la manoeuvre du matériel lourd, mais il faut avoir 18 ans pour pouvoir s'y inscrire.

J'ai abandonné l'école en 10^e année. J'ai été placé dans le niveau élémentaire de toutes mes classes depuis que j'ai raté ma 3^e année parce que je ne voulais pas faire mes devoirs. Quand je suis parti, je crois que le sous-directeur était aussi content que moi. On ne s'entendait pas. Il y a certaines choses que j'aimais à l'école, comme le travail en atelier, l'anglais et surtout l'art. J'ai encore l'écran en sérigraphie que j'ai fait en 9^e année; ça a été mon dernier projet d'école. Mais je ne crois pas que le manque d'instruction me nuise beaucoup, pas pour ce que je veux faire. Si je veux obtenir un diplôme un jour, je pourrai

toujours suivre des cours du soir.

Les prestations durent six jours

Je suis venu à Toronto parce qu'il y a plus de centres d'accueil ici et que c'est plus facile d'avoir des prestations d'urgence. Les centres d'accueil ne sont pas très drôles. On y dort mal, la nourriture est infecte, et on y rencontre un tas de gens bizarres. Un type vient de me piquer ma prestation d'urgence. Je l'avais mise entre mes jambes, pour dormir dessus; le lendemain matin, les couvertures étaient sur le plancher et l'argent avait disparu.

Je n'ai jamais reçu de prestations régulières de l'aide sociale, tous les mois, je veux dire. Comme je n'ai pas d'adresse fixe, je ne peux pas en toucher. Mais où peut-on trouver un endroit sans argent? Je reçois des chèques de prestations d'urgence toutes les deux semaines ou tous les mois. Quelquefois je reçois 220 \$ mais c'est plus souvent 109 \$. Ça me dure à peu près six jours alors que ça devrait me durer deux semaines. Mais après avoir acheté de la nourriture et des cigarettes, quelques bières et avoir prêté un peu d'argent à quelqu'un, il n'y a plus rien.

Une fois que j'avais besoin d'argent, j'ai appelé un de mes copains et je lui ai demandé de dire à l'aide sociale que j'allais habiter avec lui pour 250 \$ par mois et que j'avais besoin de l'argent pour le premier et le dernier mois de loyer. J'ai reçu deux chèques : un pour 250 \$ au nom de mon ami, et un à mon

nom, de 73 \$ pour mes besoins essentiels. Mon ami a encaissé le chèque pour moi, je lui ai donné 50 \$ et je suis parti.

Je crois que les jeunes de moins de 18 ans devraient avoir droit à l'aide sociale. Ceux qui ont quitté la maison et qui en ont besoin devraient pouvoir l'obtenir. On devrait avoir plus d'argent et plus d'endroits où loger.

On "gratte", on économise, on triche...

La vie dans la rue n'est pas drôle. J'ai quelquefois faim. J'ai maigri. La nuit dernière j'ai reçu un coup de poing en pleine figure sans raison. Vous vous rendez compte! Ce type m'a dit qu'il n'aimait pas la façon dont je regardais sa petite amie. Je ne faisais que la regarder pendant qu'elle me parlait. Maintenant je dois me faire arracher deux dents. Je passe généralement mon temps à me balader ici et là, ou dans le parc. On n'a pas le droit d'être dans le centre de 7 h 30 à 16 h. La police nous harcèle quand on dort dans le parc. Beaucoup de filles m'ont dit avoir été approchées par des souteneurs.

J'ai eu des démêlés avec la police...des choses comme des vols de voitures ou des défauts de comparaître devant le tribunal, mais j'ai été acquitté inconditionnellement. J'ai volé des bicyclettes parce que je n'avais pas d'argent pour payer les transports publics. J'ai volé un type une seule fois, et j'ai volé de la nourriture deux ou trois fois. Quelquefois je trafique de la drogue. Je sais que

je ne devrais pas faire ça, mais je hausse les épaules et je le fais quand même. Si un flic m'attrapait, je lui dirais que lui, il a un endroit pour vivre et de l'argent dans les poches, pas vrai?

On "gratte", on économise, on triche. On fait n'importe quoi pour survivre même si ça fait mal à quelqu'un. Une fois dans la rue, il faut comprendre la loi de la rue, et en vitesse! Savoir qui est qui et ce qu'il veut avant même d'ouvrir la bouche. Je dis aux jeunes que si leurs parents les menacent de les mettre à la porte, qu'ils tâchent de marcher droit, autrement ils ne vont pas rigoler! Mon jeune frère a fait l'imbécile récemment; je lui ai dit : tu sais que tu as un frère en prison, et tu sais où j'en suis aujourd'hui, alors...

En ce moment, j'ai une attitude positive. Je travaille à l'Exposition nationale. Après ça, j'aurai peut-être un travail au lave-autos où j'ai déjà travaillé. Il paraît qu'ils engagent du monde. J'ai besoin d'un boulot que j'aime. Recommencer à travailler, ça veut dire de l'argent dans ma poche, vivre, manger et avoir un endroit où dormir.

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

plaider sa cause devant la Commission de révision de l'aide sociale; entre-temps, ses prestations devraient être protégées.

RECOMMANDATION 79

Les bénéficiaires qui ne sont ni handicapés, ni chefs de famille monoparentale, ni âgés, ni temporairement inaptes au travail devraient être tenus de participer au processus de planification des possibilités pour avoir droit à toutes les prestations de l'aide sociale.

RECOMMANDATION 80

L'obligation de participer au processus de planification des possibilités devrait être sous réserve de l'offre en bonne et due forme des services d'un planificateur des possibilités et être accompagnée de mesures destinées à protéger les droits des bénéficiaires.

LES ADOLESCENTS DE 16 ET 17 ANS

Nous avons parlé plus tôt dans le présent chapitre de la situation particulière des jeunes, ceux de 16 et 17 ans en particulier, et des modalités spécialisées de planification des possibilités qui leur conviendraient. Nous proposons également d'imposer des conditions quelque peu différentes à leur droit aux prestations.

Nous croyons que la plupart des jeunes de 16 et 17 ans qui sollicitent de l'aide sociale se trouvent démunis en raison d'une crise familiale importante. Nous sommes convaincus que ces jeunes auraient plus de chances de se réconcilier avec leur famille si l'aide financière leur était accordée plutôt que refusée. D'un autre côté, peu de jeunes de 16 et 17 ans sont aussi capables de jugement raisonné que la plupart des adultes. Il n'est pas question d'encourager des jeunes qui ne sont pas menacés à quitter la maison plus tôt qu'ils ne le feraient s'ils l'étaient. Nous ne voudrions pas non plus qu'ils fassent un mauvais usage de leur droit à l'aide sociale. C'est pourquoi les conditions d'admissibilité à l'aide sociale devraient être telles que seuls les jeunes de 16 et 17 ans qui en ont vraiment besoin y aient accès.

Les jeunes qui traversent une crise familiale sont plus exposés aux influences extérieures que les autres. Ils sont plus susceptibles de se laisser entraîner dans des entreprises illégales ou illicites. Ceux qui n'ont que peu d'instruction et guère d'expérience de travail risquent de dépendre plus longtemps de l'aide sociale. Pour prévenir cet état de choses, il faudrait les obliger à participer au processus de planification des possibilités s'ils veulent continuer de recevoir des prestations de l'aide sociale.

Les experts qui travaillent très près de ces jeunes et avec lesquels nous avons discuté nous ont dit que, pour obtenir de bons résultats avec les requérants de 16 et 17 ans, il

TRANSITIONS

faudra les mettre en rapport avec un planificateur des possibilités le plus tôt possible après qu'ils auront soumis leur demande d'aide. Certains sont même allés jusqu'à suggérer qu'on leur refuse cette aide jusqu'à ce qu'ils aient rencontré le planificateur des possibilités et qu'ils aient commencé à élaborer leur propre plan.

Nous ne pouvons pas recommander qu'on refuse d'aider les jeunes de 16 et 17 ans qui n'ont pas encore pris part à une activité donnée. Ce serait violer notre principe de l'admissibilité, selon lequel toute personne nécessiteuse a droit à l'aide sociale. Mais nous nous sommes laissés influencer par l'argument selon lequel les jeunes requérants devraient avoir, le plus tôt possible, accès à des services de planification et de counseling.

Il faudrait tout mettre en oeuvre pour mettre les jeunes requérants de 16 et 17 ans en rapport avec les personnes capables de les aider, eux et leur famille. Plus tôt dans le présent chapitre, nous avons cité les organismes les mieux placés pour fournir des services de planification des possibilités à ce groupe. La période de grâce précédant la sanction imposée à ceux qui refusent de coopérer pourrait être réduite à un mois ou moins. Les effets de cette mesure doivent être surveillés de près et la politique, modifiée en conséquence.

Les bénéficiaires qui se verront imposer des sanctions seront sans doute peu nombreux. Les autres recommandations du présent rapport devraient améliorer sensiblement les possibilités d'autonomie de tous les bénéficiaires, possibilités dont la plupart chercheront à profiter. En outre, les mesures de protection que doit incorporer, selon nous, toute politique touchant au droit conditionnel devraient assurer que les sanctions ne sont appliquées qu'en dernier ressort. Nous croyons que les politiques que nous recommandons en ce qui concerne le droit conditionnel sont justes pour les bénéficiaires et permettront de convaincre le public que l'aide sociale n'est fournie qu'à ceux qui en ont besoin.

LES RESSOURCES HUMAINES

La période de consultations nous a donné une excellente occasion d'entendre l'opinion des bénéficiaires de l'aide sociale et du personnel chargé d'en offrir les programmes. Nous avons aussi pris connaissance des opinions des bénéficiaires par les lettres et mémoires que nous avons reçus, ainsi que par les témoignages rendus à l'occasion des audiences publiques. À cela, il faut ajouter les conseils qui nous ont été prodigués par nos groupes consultatifs, dont plusieurs comprenaient des bénéficiaires. Les opinions des préposés au maintien du revenu nous sont parvenues sous forme d'exposés écrits provenant de différents groupes d'employés, des syndicats représentant ces travailleurs et de certains travailleurs eux-mêmes. Par ailleurs, des membres du personnel chargé de la prestation du programme nous ont présenté des exposés à l'occasion de nos audi-

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

ences publiques. Il nous a aussi été extrêmement utile d'avoir l'occasion de nous entretenir avec des employés de services municipaux et provinciaux de toute la province. Ces rencontres officieuses ont donné l'occasion aux travailleurs sociaux de nous expliquer en toute simplicité et en toute honnêteté ce qu'ils pensaient des problèmes et des solutions qu'il semblait possible de leur apporter.

Le Comité a été étonné de constater la fréquence des discussions portant sur la nature des relations entre les bénéficiaires et les travailleurs sociaux. Nous avons entendu des bénéficiaires critiquer les travailleurs sociaux de façon brutale, éloquente, et souvent irritée. Nous avons entendu des témoignages tout aussi virulents de la part de travailleurs concernant les situations qui exigent beaucoup trop d'eux et qui limitent considérablement l'aide qu'ils peuvent offrir, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Ces contraintes peuvent être à l'origine des critiques exprimées par de nombreux bénéficiaires à l'endroit des travailleurs.

Grâce aux consultations, nous avons été mieux en mesure de comprendre le rôle fondamental joué par le personnel du système d'aide sociale. Le rôle des travailleurs qui sont en contact direct avec les requérants ou les bénéficiaires est particulièrement important. Ce personnel de première ligne peut exercer une influence considérable non seulement sur la qualité de l'aide fournie, mais aussi sur la nature même de cette aide, indépendamment de la législation, des règlements et des politiques administratives qui régissent leur travail. Dans son ouvrage intitulé *Street Level Bureaucracy*, Michael Lipsky prétend que, fort souvent, des travailleurs agissent d'une manière qui n'est pas conforme aux politiques ou aux objectifs énoncés par l'organisme qui les emploie.

Les travailleurs qui se situent aux échelons inférieurs des organismes n'ont souvent pas les mêmes perspectives ni les mêmes préférences que leurs supérieurs et, par conséquent, à certains égards, on ne peut pas dire qu'ils s'efforcent d'atteindre les objectifs fixés par leur organisme... Dans certains cas, il est préférable de considérer que ces travailleurs ont des intérêts nettement différents et les ressources leur permettant de concrétiser ces intérêts. Il est alors normal et prévisible que les déclarations de politique et la politique effectivement appliquée ne coïncident pas.¹³

Nous en avons aussi conclu que la mise en oeuvre de nombreuses recommandations du présent rapport ne réussira, dans une large mesure, que si le personnel a l'occasion de comprendre la nature et la raison d'être des modifications et de participer à cette mise en oeuvre. Ce rôle actif semble particulièrement important dans le domaine de l'aide sociale. Comme le fait remarquer M. Lipsky, le système semble être en mutation permanente du fait que les programmes sont continuellement remaniés. Au bout d'un certain temps, tous les changements semblent se valoir.¹⁴

Étant donné la place cruciale qu'occupe le personnel dans le système d'aide sociale, nous allons mettre en relief les principaux problèmes que posent les ressources humaines

TRANSITIONS

Témoignages

Centre 507, Ottawa

De la façon dont les choses fonctionnent à l'heure actuelle, les travailleurs de l'aide sociale générale (et ceux des prestations familiales) sont embauchés, partout dans la province, principalement pour enquêter sur l'admissibilité des bénéficiaires aux prestations et pour évaluer cette admissibilité. Cela place entre leurs mains un grand pouvoir. Le chèque du bénéficiaire est toujours, pour utiliser une métaphore, à la merci du travailleur.

L'autre tâche vitale que l'on demande au travailleur social de remplir est d'être le confident et le conseiller des bénéficiaires. Il faut, pour cela, que le bénéficiaire soit franc et honnête. Mais comment le travailleur social peut-il être à la fois une personne d'autorité, qui décide du montant de la prestation que touche un bénéficiaire, et un ami précieux, auquel ce bénéficiaire peut s'ouvrir complètement? Ces deux rôles entreront souvent en conflit.

Comité consultatif sur la jeunesse, Justice for children, Toronto

Une femme dont nous avons entendu parler a attendu quatre heures une entrevue dans un bureau d'aide sociale pour se faire dire que le bureau fermait pour la journée et qu'elle devait revenir le lendemain. Trop nerveuse pour se plaindre, elle n'a rien dit et est retournée chez elle payer la gardienne qu'elle avait engagée, et ce, sans avoir résolu son problème.

aujourd'hui. Nous déterminerons certaines conséquences des problèmes existants et recommanderons des modifications visant à les résoudre.

NOMBRE DE CAS ET CHARGE DE TRAVAIL

Souvent, le personnel chargé de la prestation des programmes d'aide sociale a une charge de travail tellement excessive qu'il ne peut pas accomplir toutes les tâches qui lui sont confiées. Cette situation nous préoccupe beaucoup. En effet, si l'on ne modifie pas les conditions de travail du personnel actuellement en place, la réussite de la mise en oeuvre de nos recommandations est extrêmement aléatoire. Le problème est la conséquence du nombre excessif de cas confiés à chaque travailleur et d'une charge de

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

travail qui ne l'est pas moins. Par "nombre de cas", on entend le nombre de bénéficiaires qui sont affectés à chaque préposé au maintien du revenu, et "charge de travail" signifie le nombre et la nature des tâches que chaque travailleur doit accomplir dans l'exercice normal de ses fonctions.

Cette question a fait l'objet de plusieurs études. La première a mené à un rapport rédigé par le cabinet de conseillers en gestion *Currie, Coopers and Lybrand* en 1982. Malgré ces études, le nombre des cas confiés aux travailleurs responsables de la prestation des programmes d'aide sociale et la charge de travail de ces derniers ont augmenté considérablement au cours des années 1980.

D'après les estimations du ministère des Services sociaux et communautaires, le nombre moyen de cas confiés aux travailleurs chargés des prestations familiales en 1986-1987 était de 332, soit une augmentation de 33 % par rapport au chiffre moyen de 251 cas en 1980-1981. Bien que le nombre des cas pris en charge par le programme des prestations familiales soit passé de 118 433, en 1980-1981 à 157 059, en 1986-1987, celui des travailleurs sociaux est resté de 472 personnes. Des améliorations ont été introduites récemment, mais elles sont loin d'avoir eu pour effet de ramener le nombre moyen de cas au niveau de 1980.

Non seulement le nombre des cas confiés aux travailleurs sociaux chargés du programme provincial de maintien du revenu a-t-il augmenté au cours de la période en question, mais leur charge de travail a également été en hausse. Le ministère des Services sociaux et communautaires a calculé que la charge de travail globale par personne a augmenté de 41 % entre 1980-1981 et 1986-1987.

Ces études portaient exclusivement sur le nombre de cas et la charge de travail des employés du gouvernement provincial. À l'heure actuelle, le nombre des cas confiés aux travailleurs municipaux s'occupant de l'aide sociale générale est nettement inférieur à celui dont les travailleurs provinciaux sont chargés, mais cela s'explique par le fait que les travailleurs municipaux doivent voir leurs bénéficiaires plus fréquemment, que ces derniers ont besoin d'une aide différente et que le taux de roulement de ces bénéficiaires est plus élevé que celui des bénéficiaires des prestations familiales. Des témoignages nous ont révélé que les travailleurs municipaux ont connu une certaine augmentation de leur charge de travail, bien que cette dernière ait été moins marquée que dans le cas des employés provinciaux. Malheureusement, il est difficile de vérifier l'exactitude de cette affirmation, étant donné qu'il n'y a pas de système centralisé de compilation des cas de l'aide sociale générale.

Il se peut que la technologie soit partiellement responsable de l'augmentation de la charge de travail. Bien que l'on ait vu dans les progrès technologiques un moyen de réduire les formalités administratives, cela n'est pas encore une réalité, tout au moins au sein du système d'aide sociale. En réalité, la charge de travail a augmenté car les

TRANSITIONS

méthodes d'application de la nouvelle technologie sont venues ajouter à cette charge au lieu de réduire la paperasserie traditionnelle. Des efforts ont été faits pour simplifier les méthodes administratives; ajoutées à la mise en oeuvre du Système global de maintien du revenu (SGMR), ces mesures réussiront peut-être finalement à réduire la paperasserie et, par conséquent, la charge de travail. Mais à ce jour, la quantité de formalités administratives que doivent accomplir les travailleurs sociaux et qui absorbent une bonne partie de leur temps, et la quantité de paperasserie ont plutôt eu tendance à augmenter qu'à diminuer.

Le nombre des écritures imposées aux travailleurs sociaux est phénoménal. Le Ministère a évalué que toutes les formalités nécessaires pour remplir une nouvelle demande d'aide sociale prennent environ quatre heures. Bien que cela puisse varier d'un bénéficiaire à l'autre en fonction de la situation de chacun, jusqu'à 8 formulaires peuvent être requis. On a aussi dénombré 79 formulaires administratifs ou supplémentaires. Dans bien des cas, on a constaté que le nombre des formulaires à remplir par bénéficiaire était de 18.

L'augmentation de la charge de travail a aussi été aggravée par la complexité accrue du système en général. Au chapitre 4, nous avons décrit le système des prestations, qui est actuellement d'une complexité incroyable.

La charge de travail se trouve aussi alourdie du fait que la composition des bénéficiaires de l'aide sociale varie selon la conjoncture. Ainsi, on a constaté, lors de la crise du début des années 1980, que le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale générale qui étaient jugés aptes au travail, était en hausse très nette; ce nombre reste très élevé malgré l'amélioration de l'économie. Ces bénéficiaires veulent travailler et attendent de leur travailleur social l'aide qui leur permettra de revenir sur le marché du travail. Par ailleurs, même si, en principe, ils ne bénéficient de l'aide sociale qu'à court terme, ils exigent beaucoup plus des travailleurs sociaux que les bénéficiaires à long terme, du moins dans le cadre du système actuel. Les exigences s'amplifient lorsque l'on reconnaît que les bénéficiaires dits "à long terme" ont les mêmes aspirations que les bénéficiaires "à court terme" et attendent aussi qu'on les aide.

Enfin, la charge de travail est aussi alourdie parce que le système d'aide sociale en Ontario est à deux paliers, qui relèvent l'un, de la province et l'autre, des municipalités. Il est fréquent que l'admissibilité à l'aide sociale générale, qui est un programme municipal, doive être établie avant l'admissibilité aux prestations familiales, programme qui relève de la province; les cas de double emploi sont donc fréquents. Nous comprenons parfaitement la situation difficile dans laquelle se trouvent de nombreux travailleurs sociaux. Il est particulièrement frustrant pour ces personnes, qui sont déjà accablées par une lourde charge de travail, de se faire dire constamment, par les requérants auxquels ils demandent des renseignements, que ceux-ci les ont

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

déjà fournis et parfois à plusieurs reprises.

COMPÉTENCES INSUFFISANTES OU INADÉQUATES

Une autre source de tension dans les relations entre les travailleurs de première ligne et les bénéficiaires est due aux compétences exigées de ces travailleurs et à la formation qu'ils reçoivent. Nous doutons sérieusement qu'un niveau quelconque de compétence ou de formation puisse résoudre les problèmes dus à la complexité inhérente au système actuellement en place, question que nous examinons au chapitre 4. Même si le système était beaucoup plus simple, les problèmes ne disparaîtraient pas pour autant.

Il arrive que le recrutement des employés se fasse d'après des compétences qu'ils n'ont ni le temps ni l'occasion d'utiliser. C'est ainsi que des travailleurs qui sont recrutés pour leur connaissance du travail social sont placés dans des situations où ils ont rarement l'occasion d'utiliser ces compétences. Par ailleurs, nous avons constaté que les universités et les collèges ontariens ne semblent guère faire d'effort pour élaborer des programmes d'études axés sur les connaissances, les compétences et les attitudes nécessaires à ceux qui doivent travailler dans le domaine de l'aide sociale. Selon M. Lipsky, les établissements d'enseignement qui offrent des cours en travail social ne réussissent guère à apprendre aux futurs travailleurs sociaux à identifier les bénéficiaires analphabètes et à s'en occuper, ni non plus, à s'occuper d'un nombre élevé de cas.¹⁵ Apparemment, on accorde davantage d'importance, dans d'autres territoires de compétence, au besoin de mettre au point des programmes d'études capables de préparer les étudiants à travailler dans ce domaine.¹⁶

Par ailleurs, on ne peut que constater une absence de définition de la nature précise des emplois offerts par le système d'aide sociale et la rareté des analyses des compétences qui y sont effectivement nécessaires. Cette question semble être à l'origine de conflits au sein de la haute direction, et entre cette dernière et le syndicat. Par suite de cette situation, bien des gens ont assumé des fonctions auprès des bénéficiaires alors qu'ils ne possédaient ni les compétences ni la formation voulues et pertinentes. Ainsi, à titre d'exemple, dans le cadre de sa décentralisation vers le milieu des années 1980, le ministère des Services sociaux et communautaires a muté des préposés au budget de l'administration centrale aux bureaux régionaux, où on leur a confié des tâches de travailleurs sociaux. Ces personnes n'avaient, dans bien des cas, aucune expérience de travail avec les bénéficiaires.

Le problème se trouve aggravé par le partage des responsabilités entre la province et les municipalités, qui aboutit à un manque d'uniformité, à l'échelle de la province, en ce qui concerne les compétences exigées des travailleurs sociaux. On exige parfois un baccalauréat en service social ou un diplôme d'un collège communautaire; ailleurs, un diplôme d'études secondaires suffit. Il arrive que des personnes qui offrent des ser-

TRANSITIONS

vices d'aide sociale aient été engagées parce qu'elles étaient capables d'accomplir des tâches très différentes. Dans les régions où ce sont des employés municipaux qui sont responsables des services d'aide sociale, le recrutement de ces derniers a souvent été fondé sur leurs aptitudes dans le domaine de l'administration et du travail de bureau plutôt que sur leurs compétences en matière d'aide sociale et autres programmes connexes.

Compte tenu des problèmes qui se posent au sein du système au point de vue du recrutement, de la formation et de l'éducation, et que nous venons de décrire en partie, on pourrait penser que le Ministère aurait mis l'accent sur la formation. Paradoxalement, jusqu'à tout récemment, c'est le contraire qui semble s'être produit.

Jusqu'en 1980-1981, la plupart des travailleurs sociaux provinciaux bénéficiaient d'une formation centralisée de trois semaines au cours de leur première année d'emploi. La formation portait principalement sur les politiques, les méthodes et la gestion des cas. De 1980 à 1987, il n'y a pratiquement pas eu de programme de formation centralisée, et la formation offerte au niveau régional n'a pu compenser cette lacune. Dans bien des cas, la formation a consisté à accompagner un autre travailleur social pendant son service. La formation offerte dans le domaine des politiques et des méthodes a été plutôt mince. Mais précisons que des améliorations ont été récemment apportées au système; il en sera d'ailleurs question plus loin.

MANQUE DE PRÉCISION DES RÔLES

Comme nous l'avons déjà vu, une grande incertitude règne quant à la nature exacte du rôle du travailleur social. Nous considérons que cette incertitude est en grande partie responsable de la tension qui caractérise les relations entre les travailleurs et les bénéficiaires.

On a longuement débattu la question du rôle premier des travailleurs sociaux : sont-ils principalement des conseillers chargés d'orienter et d'aider les bénéficiaires ou sont-ils plutôt des contrôleurs financiers qui ont pour tâche de s'assurer que seuls ceux qui ont droit à l'aide sociale l'obtiennent effectivement et qu'ils ne reçoivent que ce à quoi ils ont droit. Dans la plupart des cas, le même travailleur social doit cumuler ces fonctions. Beaucoup pensent, et nous sommes d'accord avec eux, que les différentes fonctions accomplies par les travailleurs sociaux sont non seulement contradictoires, mais visent des objectifs opposés.

Il est indubitable que l'incertitude et les conflits relatifs au rôle des travailleurs sociaux posent un problème, mais nous considérons qu'actuellement, le travailleur social est d'abord un contrôleur et ensuite, seulement un conseiller. Cette évolution est probablement due à l'augmentation récente du nombre de cas et de la charge du travail. Une fois que les travailleurs sociaux ont rempli tous les formulaires requis pour établir

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

l'admissibilité des bénéficiaires éventuels, il leur reste bien peu de temps pour les conseiller. L'accent mis sur l'application des règles attise l'animosité entre le travailleur social et le bénéficiaire. Les bénéficiaires sont plus portés à faire preuve d'antagonisme envers les travailleurs et le système dans son ensemble lorsque l'on ne s'occupe d'eux que pour contrôler leurs finances ou les questionner à ce sujet.

DÉMORALISATION

Une des constatations les plus inquiétantes, révélée par nos audiences publiques, concerne le degré de démoralisation et de désillusion du personnel travaillant dans le cadre du système actuel d'aide sociale. D'après les facteurs que nous avons décrits ci-dessus, il ne faut peut-être pas s'étonner que le moral soit si bas.

Les travailleurs sociaux avec lesquels nous nous sommes entretenus étaient au courant des critiques que formulaient les bénéficiaires à leur égard et ils en étaient très affectés. Ils ont reconnu que bien des plaintes relatives à la qualité de l'aide qu'ils fournissent sont fondées, mais ils ont tenu à souligner le sentiment d'impuissance et de frustration qu'engendre chez eux un système qui les empêche d'améliorer la situation. Ils sont particulièrement irrités par le nombre d'heures qu'ils doivent consacrer à la paperasserie et par le peu de temps qu'il leur reste pour s'occuper des cas dont ils sont chargés, et dont le nombre augmente sans cesse. Bon nombre d'entre eux ont aussi reconnu que certains membres du personnel donnent une mauvaise réputation à tous les travailleurs sociaux par la façon dont ils traitent les bénéficiaires dont ils sont responsables. À l'issue des consultations, nous sommes arrivés à la conclusion que l'on ne pouvait pas rendre le personnel responsable de toutes les insuffisances du système actuellement en place. À bien des égards, le personnel subit autant les conséquences des lacunes du système que les bénéficiaires. Nous constatons aussi que bien peu de gens admettent ou comprennent la situation difficile dans laquelle les travailleurs sociaux se trouvent.

Les travailleurs sociaux oeuvrent dans un milieu extrêmement stressant. En plus de subir les pressions dues à la charge de travail, ils doivent aussi affronter des gens qui traversent une période de crise ou de traumatisme. Non seulement le travail est épuisant du point de vue émotionnel, mais les travailleurs sociaux sont souvent exposés à des agressions verbales et même physiques. Le personnel est d'autant plus démoralisé qu'il ne jouit pas d'une très haute considération dans les organismes qui l'emploient. Ce sentiment de dévalorisation est renforcé par le peu d'importance accordée à leur travail par certaines municipalités.

Les employés du système provincial sont aussi conscients du peu de prestige rattaché à leur travail. À tort ou à raison, on considère qu'il est extrêmement difficile de gravir les échelons de la hiérarchie au sein du Ministère lorsque l'on démarre dans les services de maintien du revenu. Si l'on croit en général que les chances d'avancement

TRANSITIONS

sont limitées ou réduites pour ceux qui travaillent dans le domaine du maintien du revenu, on comprend que peu de prestige soit accordé aux fonctions des travailleurs sociaux.

Les travailleurs qui oeuvrent dans le cadre du système d'aide sociale semblent aussi être victimes de la tendance, de la part de la société, à s'en prendre aux "messagers". Comme ce sont les travailleurs sociaux qui assurent la liaison entre le système d'aide sociale et les bénéficiaires, ainsi qu'entre le système et le public, ce sont inévitablement eux qui sont critiqués et rendus responsables des lacunes et insuffisances du système dans son ensemble. Il n'est pas rare d'ailleurs que le personnel fasse l'objet de critiques dues à des lacunes auxquelles il ne peut guère remédier.

Par ailleurs, le personnel peut être obligé d'appliquer des règles et des règlements qu'il n'approuve pas, mais qu'il ne peut ni modifier ni ignorer. Par contre, on lui demande souvent de faire preuve de jugement dans un certain nombre de domaines laissés à sa discrétion. En l'absence de critères bien définis, et compte tenu de l'insuffisance de leur formation en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, il est inévitable que les travailleurs traitent différemment des personnes se trouvant dans des situations analogues. On les accuse d'être injustes ou incompetents lorsqu'un bénéficiaire se voit refuser des prestations alors qu'un autre, qui se trouve dans une situation semblable, les a obtenues de son propre travailleur social. Les relations plutôt limitées entre les bénéficiaires et le personnel font que les travailleurs sociaux disposent de peu de temps pour justifier leurs décisions, alors que des explications suffiraient dans bien des cas à atténuer les critiques. Et quand les travailleurs et les bénéficiaires sont en contact, les relations sont malheureusement souvent négatives et hostiles.

La baisse de la qualité du service

Tous ces problèmes ont considérablement nui au système d'aide sociale, notamment à la qualité et à l'efficacité des services.

D'après tout ce que nous avons entendu et lu, nous concluons que le degré d'épuisement du personnel a atteint un niveau critique. Pour se faire une idée de la gravité de cet épuisement, il suffit d'examiner le taux de roulement du personnel. En 1986, le ministère des Services sociaux et communautaires a évalué que, au cours de sept années sur les neuf antérieures, le taux de roulement des préposés au maintien du revenu avait été nettement supérieur à la moyenne des autres catégories d'employés.

La dégradation des relations entre le syndicat représentant les travailleurs et la direction représentant le gouvernement semble être une autre conséquence de ces problèmes. Les chiffres semblent confirmer que la perception de cette dégradation est aussi une réalité puisqu'au cours de la première partie des années 1980, le nombre des griefs déposés par les préposés au maintien du revenu syndiqués a augmenté de façon très

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

marquée. D'après ce qui nous a été dit à l'occasion des audiences publiques, l'antagonisme à l'origine de ces griefs semble alimenté par les études qui révèlent les problèmes relatifs au nombre de cas et à la charge de travail, ainsi qu'à l'absence apparente de réaction de la part du gouvernement.

Ce qui nous préoccupe beaucoup, c'est que ces problèmes ont engendré une forte baisse du niveau et de la qualité des services, et que cette situation a abouti à un accroissement régulier des plaintes émanant de bénéficiaires qui trouvent que le personnel n'est pas serviable, n'a pas une attitude coopérative ou qu'il est grossier. Cette perception a, pour effet, à son tour de démoraliser davantage les travailleurs sociaux, surtout ceux qui s'efforcent de donner le meilleur d'eux-mêmes.

L'impression défavorable qui règne dans la population au sujet du maintien du revenu est peut-être aggravée par une autre conséquence des problèmes que nous venons d'exposer. En effet, il y a eu une hausse très nette des paiements excédentaires de prestations familiales dont le remboursement est en souffrance. Le Ministère a évalué ces paiements excédentaires non remboursés en 1987-1988 à environ 112 millions de dollars, soit environ 11 % des crédits totaux du programme des prestations familiales. Il faut bien préciser que ce chiffre représente le total des paiements excédentaires non remboursés depuis plusieurs années. Il reste cependant qu'il indique une augmentation importante du total non remboursé calculé lors des années précédentes. Ainsi en 1980-1981, le total des paiements excédentaires non remboursés s'élevait à 36 494 800 \$, soit 7,95 % des crédits totaux. Le nombre des paiements excédentaires non remboursés de prestations familiales a également connu une augmentation en partie en raison de l'augmentation de 41 % de la charge de travail du personnel. Il se peut aussi que cette situation soit la conséquence, en partie du moins, du manque de formation, qui engendre un plus fort taux d'erreur.

L'augmentation des paiements excédentaires non remboursés de prestations familiales, la hausse du nombre des griefs, le taux de roulement élevé du personnel et la baisse de la qualité des services fournis aux bénéficiaires sont tous des symptômes d'une situation qui est sur le point de se transformer en crise. La plupart des constatations que nous avons faites concernent le système provincial d'aide sociale, mais nous sommes convaincus que le système municipal présente des problèmes analogues.

Il est évident qu'il y a une très grande différence entre le programme d'aide sociale offert aux bénéficiaires, d'une part, et la description de ce programme selon les textes législatifs, les règlements d'application et les politiques administratives qui le régissent, d'autre part. Nous ne croyons pas, par ailleurs, que les services d'aide sociale offerts actuellement ressemblent aux programmes qui avaient été prévus par leurs créateurs. Il est impératif d'apporter des modifications importantes à l'utilisation des ressources humaines pour remédier aux problèmes existants.

TRANSITIONS

Les ressources humaines dans un système restructuré

Le présent rapport présente diverses recommandations sur tous les aspects de l'aide sociale ainsi que sur un certain nombre de programmes connexes. Le but de ces recommandations est d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide sociale. Toutefois, même si la plupart ne deviennent jamais réalité, celles que nous allons proposer dans la présente section doivent tout de même être mises en oeuvre. Nous croyons que les problèmes qui se posent actuellement dans le secteur des ressources humaines sont particulièrement graves et appellent une résolution immédiate.

Nombre de nos autres recommandations complètent et renforcent les recommandations spécifiques présentées ci-dessous. La mise en oeuvre de ces autres recommandations permettra au personnel d'offrir le programme plus efficacement et plus humainement, et elle devrait aider à améliorer les rapports entre les travailleurs et les bénéficiaires. Par voie de conséquence, la qualité du système d'aide sociale dans son ensemble s'en trouvera améliorée. Par exemple, les modifications que nous proposons au chapitre 4 devraient énormément contribuer à renforcer l'efficacité du personnel. Le système devrait se trouver simplifié par la réduction du nombre des catégories et par l'offre obligatoire de nombreux avantages et prestations qui sont actuellement accordés au gré du personnel. Le rétrécissement de la portée des pouvoirs discrétionnaires devrait éliminer ou du moins minimiser nombre des sources d'irritation actuelles.

Au début du présent chapitre, nous avons suggéré des façons de clarifier le rôle exact des membres du personnel. Nous croyons que la mise en place de deux postes complémentaires, mais distincts (le préposé au soutien du revenu et le planificateur de possibilités) réduira la confusion à l'égard des rôles, qui a largement contribué aux lacunes du système actuel de prestation.

Au chapitre 7, nous suggérons des moyens qui devraient permettre aux travailleurs d'employer le mieux possible le temps qu'ils passent avec les bénéficiaires. Par exemple, nous croyons qu'il est possible d'éliminer la première visite obligatoire des domiciles, de sorte que les travailleurs puissent mieux employer ce temps avec les bénéficiaires ou les requérants qui en ont besoin. Nous recommandons également une meilleure utilisation de la technologie, qui devrait appuyer et améliorer l'efficacité des travailleurs. Il est essentiel, entre autres, que les innovations technologiques remplacent la paperasserie administrative plutôt que de créer du travail supplémentaire. Au chapitre 8, nous préconisons des recommandations qui modifieront largement les dispositions administratives actuelles. Une meilleure intégration du système d'aide sociale résoudra les problèmes de chevauchement et de double emploi qui caractérisent le système à deux paliers en vigueur.

Ces recommandations devraient aider ceux qui travaillent dans un système restructuré

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

à offrir un service amélioré. Toutefois, ces modifications ne donneront pas en soi le jour à une démarche différente de celle que nous venons de décrire dans le présent chapitre, en ce qui concerne la prestation des services d'aide sociale. D'autres modifications, plus spécifiquement reliées à l'utilisation des ressources humaines, sont essentielles.

Les recommandations spécifiques que nous proposons visent un certain nombre d'objectifs qui devraient permettre à la province de, entre autres :

- s'engager à résoudre la situation de crise actuelle en introduisant des changements concrets immédiats;
- parvenir à une démarche uniforme en matière de ressources humaines aux paliers provincial et municipal;
- centraliser clairement au sein du gouvernement la responsabilité et l'obligation redditionnelle quant à la résolution des problèmes dans le domaine des ressources humaines;
- concevoir et mettre en oeuvre un plan stratégique susceptible d'encadrer les changements dans le domaine des ressources humaines que rendront nécessaires nos autres recommandations; et
- faire participer les personnes concernées par les changements apportés aux ressources humaines à la conception et à la mise en oeuvre de ces changements.

Les réformes immédiates

La formulation de recommandations spécifiques quant à l'emploi des ressources humaines nous a posé un véritable défi. D'un côté, nous avons pris conscience de la gravité de la situation actuelle et de la nécessité d'y apporter des améliorations immédiates. D'un autre côté, nous proposons une modification importante de la nature même du système d'aide sociale, ce qui modifiera sensiblement les rôles des membres du personnel qui offriront le nouveau service à long terme.

Étant donné l'ampleur et la complexité des questions abordées dans le présent rapport, nous reconnaissons également qu'il faudra du temps pour que la nature des changements proposés soit bien comprise. Il y aura donc une période d'incertitude durant laquelle les membres du personnel essaieront de comprendre dans quelle mesure les changements les toucheront personnellement. De plus, l'élaboration des descriptions des nouveaux postes et l'identification des qualités qu'ils requièrent demanderont beaucoup plus de travail intensif et d'étude.

Malgré ce facteur d'incertitude, nous croyons que le gouvernement doit prendre des mesures immédiates. Nous avons élaboré des recommandations qui visent à résoudre les problèmes réels auxquels est confronté le personnel qui essaie de faire fonctionner le système actuel. Les aspects immédiats de ces recommandations sont conformes aux

TRANSITIONS

changements à long terme que nous préconisons et les favorisent. En fait, certains éléments de ces recommandations à court terme ne porteront fruit qu'à long terme. Nous espérons qu'en préconisant des recommandations visant à résoudre des problèmes immédiats, nous nous assurerons également de l'appui du personnel pour les changements à long terme qui découleront également de l'adoption de nos recommandations.

Nous sommes conscients que le gouvernement a récemment pris plusieurs mesures qui sont à la fois le résultat de sa constatation de certains des problèmes existants et une tentative de s'y attaquer. En 1987-1988, par exemple, le ministère des Services sociaux et communautaires a obtenu des fonds pour embaucher 100 nouveaux préposés au maintien du revenu. Ce chiffre comprenait toutefois du personnel de supervision et de bureau, il y a donc eu une augmentation de seulement 64 préposés au maintien du revenu; ces travailleurs de première ligne supplémentaires ont ramené le nombre moyen de cas de 332 à 310 par travailleur. Ce chiffre comprenait également cinq agents de formation permettant à chaque région d'avoir un agent de formation en maintien du revenu. Les agents de formation régionaux participent à la mise au point d'un programme de formation provincial ainsi qu'à la formation du personnel en maintien du revenu. L'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario a obtenu des fonds pour embaucher un coordonnateur municipal à la formation à plein temps. On fait également des efforts pour simplifier les méthodes administratives. Par exemple, le Ministère met au point des normes à l'intention des bureaux provinciaux et municipaux intéressés par la mise sur pied d'un système d'admission commun.

Nos propositions ont pris ces mesures en considération. Elles s'appuient sur elles, mais exigeront des efforts considérablement accrus. Les problèmes particuliers qui, d'après nous, exigent une attention immédiate sont exposés ci-dessous.

LE NOMBRE DE CAS PAR TRAVAILLEUR

Le trop grand nombre de cas confiés à chaque travailleur constitue l'un de nos problèmes les plus pressants. Les récentes études sur ce sujet ont donné lieu à quelques efforts, mais n'ont pas réussi à résoudre les problèmes confirmés par ces études.

RECOMMANDATION 81

La province devrait établir et modifier au besoin des normes provisoires en ce qui concerne le nombre de cas confiés aux travailleurs de première ligne dans le cadre des programmes de l'aide sociale générale et des prestations familiales.

Nous ne sommes pas en mesure de proposer ce qui nous semblerait le meilleur ratio de cas par travailleur. Des groupes d'étude antérieurs, qui ont eu à leur disposi-

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

tion davantage de compétences et de temps que nous, ne sont pas parvenus à établir des ratios qui ont réussi à satisfaire tout le monde. En fait, nous en sommes venus à la conclusion qu'il n'était ni possible ni souhaitable d'établir un ratio de cas par travailleur uniforme pour toute la province. Il est clair que le nombre de cas qu'il est raisonnable de confier à un travailleur du Nord sera différent de celui d'un travailleur dans une agglomération urbaine, étant donné la répartition géographique différente des bénéficiaires.

Nous croyons qu'il est possible d'établir des normes en ce qui concerne le nombre de cas par travailleur. Mais, comme il est improbable qu'une série de normes quelconques soit universellement acceptée, la province doit être prête à adopter une position ferme et à s'y conformer. De plus, la province, suite à la consultation des municipalités et des syndicats, doit établir des normes provisoires relatives au nombre de cas par travailleur dans le cadre du système municipal, en même temps qu'elle négocie les nouvelles ententes de partage des frais proposées au chapitre 8. Nous croyons que les avantages découlant de l'établissement de ces normes l'emporteront sur toute critique éventuelle.

En établissant ces normes, on devra prendre en considération la composition et les besoins spécifiques des bénéficiaires de chaque région. On devra également envisager les facteurs géographiques comme la distance qu'un travailleur doit parcourir afin de rester en contact avec les personnes qui lui sont confiées. On devra, enfin, évaluer les autres ressources et soutiens offerts aux bénéficiaires; dans certains endroits, les bénéficiaires ont d'autres organismes vers lesquels se tourner, mais, dans d'autres, le travailleur social est la personne ressource essentielle, et peut-être la seule qui soit facilement accessible. Enfin, les normes relatives au nombre de cas par travailleur seront fortement influencées par la charge de travail.

Une fois ces normes établies, il faudra procéder à un examen de tous les bureaux municipaux et provinciaux pour évaluer l'importance de leur personnel en fonction de ces normes. Il faudra alors affecter ou réaffecter les ressources requises pour permettre aux bureaux locaux de répondre aux normes jugées appropriées. L'embauchage de travailleurs de renfort en remplacement des travailleurs permanents qui sont absents en raison de congé, de maladie, de formation ou de vacance de poste est une mesure utile que l'on pourrait introduire relativement rapidement.

RECOMMANDATION 82

La province devrait immédiatement augmenter son personnel pour assurer la présence de travailleurs de réserve ou suppléants là où cela est nécessaire.

Le besoin est urgent d'établir certaines normes relatives au nombre de cas par

TRANSITIONS

travailleur, mais les premières normes adoptées ne devraient être considérées que comme des mesures provisoires. Au fur et à mesure de la mise en oeuvre des autres recommandations du présent rapport, la composition des bénéficiaires changera, tout comme la nature du travail requis des travailleurs sociaux. L'introduction de la planification des possibilités modifiera largement leurs différents rôles. Ces facteurs et d'autres exigeront inévitablement une révision des normes relatives au nombre de cas par travailleur.

LA CHARGE DE TRAVAIL

L'établissement de normes relatives au nombre de cas par travailleur doit se fonder, dans une grande mesure, sur la détermination d'une charge de travail raisonnable et appropriée. Les avantages susceptibles de découler d'une réduction du nombre de cas par travailleur pourraient être facilement contrebalancés par une augmentation de la charge de travail de chaque travailleur social. La définition d'une charge de travail appropriée sera un processus complexe mais essentiel si nous voulons commencer à résoudre les problèmes en matière de ressources humaines décrits plus haut. Ce processus devra s'engager lors de l'amorce de la refonte du système d'aide sociale.

RECOMMANDATION 83

La province devrait établir des normes relatives à la charge de travail des employés du système et se doter d'un mécanisme lui permettant de surveiller de manière permanente l'évolution du nombre des cas confiés aux travailleurs et leur charge de travail.

La mise au point des normes relatives à la charge de travail doit s'accompagner de la consultation des personnes qui travaillent actuellement dans le système. À long terme, les normes relatives à la charge de travail doivent devenir le principal facteur du nombre de cas par travailleur. La définition de ces normes demandera une analyse plus détaillée et plus globale d'un certain nombre des mêmes facteurs qu'il convient d'évaluer afin de mettre au point les normes provisoires relatives au nombre de cas par travailleur. Il faudra aussi tenir compte des variations de la charge de travail découlant des disparités régionales, ainsi que de l'effet continu des changements technologiques. Ces facteurs s'ajoutent, bien sûr, à l'analyse fondamentale qui porte sur l'identification de toutes les tâches administratives exécutées à tous les niveaux du système d'aide sociale.

LES PROGRAMMES DE FORMATION

Il existe de grosses lacunes dans la quantité et la teneur des programmes de formation offerts, depuis quelques années, aux préposés au maintien du revenu. À notre avis, un

Témoignages

**Personnel du MSSC,
North Bay**

[Il nous faut] un programme de formation beaucoup plus exhaustif pour le personnel de première ligne et les travailleurs en maintien du revenu. Il est temps de revoir, d'évaluer et de mettre à jour les qualités requises des travailleurs de première ligne. Il faudrait aussi coordonner les programmes de formation pour assurer une prestation uniforme des services dans toute la province. Les cadres devraient, de façon continue, participer à des programmes de formation pratique qui leur permettraient de rester en contact avec l'évolution des politiques et la planification des améliorations de la prestation des services sociaux.

Une bénéficiaire

J'ai demandé à une jeune travailleuse de m'expliquer la formation nécessaire pour devenir travailleur social. Elle m'a répondu ce qui suit: "Je travaillais chez McDonald il y a encore deux semaines, j'ai suivi un cours d'une journée sur la manière de remplir les formules, puis on m'a donné les noms et les dossiers des clients dont je m'occuperais." Il est pour le moins effrayant de savoir que sa vie est entre les mains d'une personne ayant de tels antécédents.

**Personnel du MSSC,
Sudbury**

Depuis [1979], tout nouvel employé reçoit le manuel des prestations familiales, qui contient le texte de la Loi sur les prestations familiales, les règlements pris en application de cette loi et les lignes directrices relatives aux prestations familiales. On les enferme ensuite dans un bureau pendant une semaine pour qu'ils lisent cette brique. Ensuite, on les envoie sur le terrain avec cette formation ridicule et on attend d'eux qu'ils fonctionnent normalement. De temps à autre, un nouveau plus chanceux accompagnera un ou deux travailleurs durant un jour ou deux. On ne peut pas dire que cela donne aux nouveaux employés une connaissance réelle des diverses situations que nous rencontrons dans notre travail.

programme de formation global et de qualité élevée pourrait largement palier aux nombreux problèmes actuels en matière de ressources humaines.

TRANSITIONS

RECOMMANDATION 84

La province devrait mettre immédiatement sur pied un comité provincial-municipal sur la formation, chargé d'élaborer un programme complet de formation à l'intention des travailleurs de première ligne et du personnel cadre et de bureau.

Dans un premier temps, ce comité devra entreprendre une évaluation des besoins en formation existants et proposer des moyens d'améliorer la formation aux paliers provincial et municipal. Il lui faudra réviser le programme d'études et mettre au point des techniques d'évaluation pour mesurer son efficacité. Une lacune importante du programme d'études actuel est le fait qu'il ne traite pas des techniques d'entrevue et de counseling appropriées aux personnes de diverses cultures.

Le programme de formation de ceux qui s'occupent actuellement des prestations familiales dans toute la province doit être offert à l'échelon régional, mais sa coordination doit être centralisée. Pour ce qui est des employés municipaux qui offrent le programme de l'aide sociale générale, l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario devrait continuer à offrir, moyennant un financement approprié, le programme de formation qu'elle a récemment lancé à l'intention des employés municipaux de toute la province.

Il est essentiel que le comité de formation mixte commence immédiatement à étudier les besoins en formation de ceux qui travailleront dans le système d'aide sociale restructuré. Cela exigera une collaboration précoce avec les collègues et universités de l'Ontario pour mettre au point des programmes d'études qui préparent mieux les étudiants au travail dans ce domaine. Nous croyons que l'investissement des ressources susceptibles de faciliter la conception d'un tel programme d'études portera fruit. Il faudra également procéder à un recyclage massif en cours de service. Afin de rendre le travail attrayant dans ce domaine, le comité devra proposer des méthodes favorisant le perfectionnement en cours de carrière, par exemple en donnant son appui à des programmes de recyclage ou de détachement. De plus, le comité de formation devra étudier de près le rôle de la technologie. Nous avons été impressionnés par les progrès qui semblent avoir été enregistrés au Royaume-Uni, où l'on compte 300 agents de formation à plein temps. Les programmes de formation de ce pays font énormément appel au vidéo et ils ont employé la technologie pour mettre au point des programmes d'autoformation.¹⁷

LA PARTICIPATION DU PERSONNEL

Nous croyons que l'une des meilleures ressources pour la restructuration du système d'aide sociale n'est pas exploitée. Cette ressource, c'est le travailleur de première ligne

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

qui offre le programme à l'heure actuelle et qui offrira également l'aide sociale dans un système restructuré.

RECOMMANDATION 85

La province devrait s'efforcer de faire participer de son mieux les membres du personnel actuel du système à l'élaboration et à la mise en oeuvre des modifications à court et à long terme qui s'imposent dans le domaine des ressources humaines.

La participation significative et constructive du personnel est logique pour au moins deux raisons. Tout d'abord, ceux qui participent à la prestation réelle des services d'aide sociale sont susceptibles de mieux comprendre les problèmes et d'avoir des idées constructives pour les résoudre. Ils peuvent également avoir une bonne idée quant aux éventuelles solutions qui ne seraient ni pratiques ni efficaces. La participation du personnel à la conception des changements devrait aider à assurer que non seulement les changements envisagés aborderont les problèmes réels, mais encore qu'ils donneront des résultats.

Deuxièmement, la participation des membres du personnel au changement leur donnera un certain sentiment de propriété à l'égard de celui-ci. Nous croyons que le potentiel de réussite de nombre de nos recommandations augmentera sensiblement si le personnel s'engage à appuyer les réformes du fait qu'il a contribué à leur élaboration.

LES COMMENTAIRES DES BÉNÉFICIAIRES

Nous croyons qu'il est également logique de mettre au point et d'instaurer un mécanisme permettant aux bénéficiaires de se prononcer dans le cadre de l'évaluation du système d'aide sociale. Ce genre de mécanisme peut servir de système "d'avertissement précoce". Si on peut identifier un problème sans tarder, on peut appliquer plus rapidement des stratégies minimisant ou prévenant sa réapparition. Cela peut également renforcer les liens et améliorer les relations entre le personnel et les bénéficiaires. Cela devrait améliorer la qualité du service et le milieu dans lequel l'aide sociale est offerte, et ce, dans l'intérêt tant du personnel que des bénéficiaires.¹⁸

Au chapitre 11, nous recommandons au gouvernement d'établir un conseil provincial des consommateurs de l'aide sociale, chargé de le conseiller sur la politique générale et l'orientation législative de l'aide sociale. On peut tout aussi facilement appliquer, à l'échelon communautaire, l'idée d'un mécanisme invitant les commentaires des bénéficiaires. Le moyen employé pour obtenir ces commentaires d'une façon permanente peut varier selon la collectivité. Tout le monde devrait, en fin de compte, tirer parti de la mise au point d'un outil permettant au personnel qui travaille dans les bureaux

TRANSITIONS

locaux de recevoir de façon permanente des commentaires constructifs des usagers de l'aide sociale.

RECOMMANDATION 86

Le système d'aide sociale devrait se doter, à l'échelon local, des mécanismes susceptibles d'encourager les bénéficiaires à se prononcer sur l'aide qu'ils reçoivent.

On peut recourir à diverses démarches pour recueillir les vues des bénéficiaires. En septembre 1986, par exemple, le département des services sociaux de la ville de Windsor a entrepris une enquête portant sur 3 500 bénéficiaires de l'aide sociale générale. Un total de 627 bénéficiaires ont répondu et 150 d'entre eux ont consenti à des entrevues personnelles. Les résultats de l'enquête et des entrevues ont servi à la définition et à la mise en oeuvre d'un certain nombre de modifications dans le fonctionnement du service. Le département des services sociaux de Thunder Bay a établi un groupe consultatif des bénéficiaires dans le cadre d'un projet d'intégration des prestations familiales et de l'aide sociale générale. Le groupe, qui se compose de chefs de famille monoparentale, continue de conseiller le personnel des services sociaux de la municipalité sur les besoins et questions spécifiques découlant des programmes actuels.

Des territoires de compétence autres que l'Ontario ont également tenté de mettre sur pied un mécanisme permettant les commentaires des bénéficiaires. Par exemple, le Centre des services sociaux Ville-Marie de Montréal a mis en place en 1973 le Conseil central des usagers des services sociaux pour obtenir les commentaires émanant des usagers de ses services. Le Centre Ville-Marie a la responsabilité d'une vaste gamme de services sociaux dans certains secteurs de l'agglomération montréalaise.

Le Conseil central des usagers conseille le conseil d'administration et la haute direction du Centre Ville-Marie à propos des lacunes des services et des plaintes relatives à ces derniers. Étant donné qu'un certain nombre de personnes qui ont recours aux services du Centre reçoivent également l'aide sociale, le Conseil comprend des bénéficiaires de l'aide sociale. Bien que le Conseil soit investi d'un mandat plus vaste que celui que nous suggérons, il constitue un bon exemple d'un mécanisme permettant aux usagers des programmes sociaux de faire des commentaires à ceux qui les conçoivent et les offrent.

Une stratégie à long terme

Il convient de s'attaquer immédiatement à un vaste éventail de questions relatives aux ressources humaines, mais nous croyons qu'il est également impératif de mettre au point une stratégie globale à long terme propice au perfectionnement des ressources

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS

humaines.

RECOMMANDATION 87

Il faudrait instituer un comité permanent provincial-municipal des ressources humaines.

Ce comité doit être mis en place immédiatement pour poser les jalons d'un système d'aide sociale restructuré et unifié. À notre avis, cet organisme devrait avoir la responsabilité principale de donner des conseils sur toutes les questions relatives aux ressources humaines au sein du système d'aide sociale. Son efficacité serait renforcée si le comité de formation que nous recommandons ci-dessus fonctionnait comme un sous-comité du comité permanent des ressources humaines. (Cela minimiserait toute possibilité de confusion, de double emploi ou de chevauchement.) Quelle qu'en soit la structure, nous croyons que la participation active des membres du personnel de première ligne lui sera essentielle.

Ce comité permanent aurait deux tâches principales. Tout d'abord, il superviserait les changements découlant des recommandations immédiates que nous avons décrites ci-dessus. Ces changements doivent être instaurés immédiatement; certains – comme la mise au point des descriptions de poste ou l'établissement de normes relatives à la charge de travail – prendront toutefois davantage de temps. Deuxièmement, il entreprendrait le travail requis en matière de ressources humaines pour assurer un passage en douceur du système actuel à un système d'aide sociale restructuré.

Pour que la transition se fasse en douceur, il faudra notamment mettre au point les normes relatives à la charge de travail et au nombre de cas par travailleur pour les deux postes principaux : le préposé au soutien du revenu et le planificateur des possibilités. Il faudra procéder à l'élaboration de définitions et de descriptions de poste claires, à l'identification des qualités et des compétences requises pour certains postes et à l'établissement de normes de sélection officielles, notamment des techniques d'entrevue et de test. L'élaboration de ces lignes directrices nécessitera une relation de travail étroite avec les établissements d'enseignement qui formeront les personnes destinées à travailler dans le domaine de l'aide sociale. Le comité devra également assurer que les descriptions de poste reflètent les compétences nouvelles et spécifiques exigées du personnel dans le système restructuré.

Le comité permanent des ressources humaines serait également responsable de la mise au point des méthodes d'évaluation permanente du rendement du personnel en place. Il superviserait l'effet de la technologie sur les bureaux et recommanderait des moyens de faire servir la technologie à l'amélioration de la gestion des ressources humaines. La technologie pourrait, par exemple, servir à mieux analyser le taux de

TRANSITIONS

roulement du personnel ou l'augmentation de la charge de travail et du nombre de cas par travailleur, ou encore à prévoir les besoins en dotation en personnel.

Au chapitre 8, nous proposons que, dans certains cas, la province permette à une administration locale d'offrir les services d'aide sociale si cette dernière respecte des normes établies. Le comité permanent des ressources humaines devrait aussi participer à l'élaboration de ces normes, qui porteront, entre autres, sur la charge de travail, le nombre de cas par travailleur et les qualités requises par les postes.

Nous venons d'énoncer ce que, selon nous, devraient être les fonctions et responsabilités principales du comité permanent des ressources humaines, dont nous proposons la création. Cette liste n'est pas exhaustive; il y a sans doute d'autres activités qui pourraient relever de la compétence d'un tel organisme. Ce qui nous importe avant tout, c'est qu'un tel comité existe. Il y a un besoin urgent de se doter d'une structure administrative ayant la responsabilité et la compétence pour traiter des problèmes relatifs aux ressources humaines. Si un tel comité avait existé au cours de la première moitié des années 1980, les problèmes que nous décrivons plus haut n'auraient pas atteint le stade critique actuel.

VERS L'AUTONOMIE

Les bénéficiaires de l'aide sociale qui se sont adressés à notre Comité dans le cadre de nos audiences publiques nous ont raconté maintes histoires douloureuses et tragiques sur les problèmes auxquels ils doivent souvent faire face. Toutefois, à l'issue de ces audiences, nous avons de bonnes raisons d'être optimistes. Le désir pressant exprimé par les bénéficiaires de se libérer de l'aide sociale et de devenir plus indépendants et autonomes a été, pour nous, une grande source d'émotion et d'inspiration. Malheureusement, le système leur oppose toute une variété d'obstacles qui contrecarrent leurs efforts.

Les chapitres 4 et 5 nous ont donné l'occasion de proposer toute une série de modifications qui, selon nous, aideraient les bénéficiaires à accroître leur autonomie. L'augmentation du niveau des prestations d'aide sociale en est un exemple. La mise en place d'un processus de planification des possibilités est une autre mesure qui, d'elle-même, devrait réduire la dépendance à l'égard de l'aide sociale. Cependant, même si l'on voyait la réalisation de ces réformes dès demain, il subsisterait encore des obstacles qui fermeraient la voie de l'autonomie à certains bénéficiaires. Le présent chapitre se propose de décrire la nature de ces obstacles, tout en offrant un ensemble de recommandations destinées à en réduire ou éliminer les effets.

Pour la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale, devenir autonomes signifiera s'engager dans un emploi rémunéré. Malheureusement, un grand nombre des règles et règlements qui régissent le système d'aide sociale remontent à une époque lointaine où l'on ne s'attendait guère à ce que les bénéficiaires se joignent à la main-d'oeuvre. De nos jours, ces règlements ont pour effet de décourager les bénéficiaires de chercher un emploi.

Ces facteurs dissuasifs, qui font partie intégrante du système d'aide sociale, ne sont pas les seuls obstacles à l'entrée sur le marché du travail. Dans de nombreuses régions

Une des questions fondamentales est la suivante : “Merci de votre aide, mais comment puis-je m'en passer?”

Un bénéficiaire

TRANSITIONS

de la province, il n'existe tout simplement pas assez d'emplois pour répondre à la demande. Même là où l'on trouve une abondance relative de travail, un emploi mal rémunéré ou rémunéré au salaire minimum ne suffit souvent pas à combler les besoins essentiels, surtout dans le cas d'une famille. L'absence de garderies est un obstacle particulièrement difficile pour les chefs de famille monoparentale. Un autre obstacle à l'emploi est l'absence de coordination entre l'éducation et les programmes de formation et de recyclage professionnels.

Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que tous les bénéficiaires de l'aide sociale puissent faire partie de la main-d'oeuvre. Certains d'entre eux pourraient s'adonner à d'autres formes d'activités qui leur conviennent autant qu'un emploi rémunéré et qui sont tout aussi productives. Nous sommes convaincus, par exemple, qu'un chef de famille monoparentale qui reste au foyer pour élever ses jeunes enfants accomplit une activité d'une importance vitale et tout aussi exigeante qu'un emploi salarié. Un bénéficiaire qui travaille comme aide bénévole dans un centre d'urgence, ou qui joue un rôle actif dans un groupe d'entraide, rend également un service utile à la collectivité. Pour d'autres, comme les personnes sérieusement handicapées, devenir autonomes signifiera peut-être pouvoir aller faire des achats, assister à une assemblée, ou aller voter le jour des élections.

Il convient peut-être plus particulièrement de songer à l'autonomie comme à un continuum au bout duquel se trouve l'emploi salarié. Chaque bénéficiaire se situera à un point différent sur ce continuum, et nous devons nous efforcer d'encourager chacun à déployer les talents et aptitudes qui lui sont propres, et à participer à la vie de la collectivité dans la pleine mesure de ses moyens. Quant à ceux qui, à l'autre bout du continuum, parviennent à une forme d'autonomie qui ne se traduit pas par un emploi rémunéré, ils ont le droit de toucher des prestations adéquates et de vivre dans le confort et la dignité.

Pour que l'aide sociale atteigne ce qui, selon nous, devrait être son but fondamental – c'est-à-dire “donner la possibilité de passer de la dépendance à l'autonomie, et de l'exclusion en marge de la société à l'intégration au sein de la vie collective” – deux choses doivent se produire.

Tout d'abord, il faut éliminer toutes les règles, politiques et méthodes du système d'aide sociale qui ont pour effet de pénaliser les bénéficiaires qui se joignent à la main-d'oeuvre ou qui sont sur le point de le faire. Deuxièmement, le système d'aide sociale et les ministères et organismes connexes doivent offrir aux bénéficiaires l'appui et les possibilités dont ils ont besoin pour atteindre une autonomie maximale. Manquer à la fois d'éliminer les facteurs dissuasifs et d'offrir des encouragements concrets à s'engager sur la voie de l'autonomie serait la plus grande infraction à nos principes de développement personnel et de responsabilité personnelle. Nous ne pouvons pas

VERS L'AUTONOMIE

attendre des bénéficiaires qu'ils deviennent responsables de leurs propres actes si nous ne leur fournissons ni les possibilités ni les moyens voulus pour qu'ils exercent cette responsabilité.

Le présent chapitre nous donnera l'occasion de proposer et d'expliquer un certain nombre de recommandations susceptibles, selon nous, de faciliter le chemin vers l'autonomie que doivent parcourir tous les bénéficiaires. Nous croyons que la mise en oeuvre de ces changements ne devrait pas attendre. Ils représentent l'assise même de notre vision de l'avenir, que nous avons décrite au chapitre 3.

Les obstacles à l'autonomie

L'entrée sur le marché du travail sera, pour beaucoup de bénéficiaires, le moyen approprié de devenir autonomes. Mais tant le système d'aide sociale lui-même, que d'autres domaines de compétence de son ressort, leur opposent de nombreux obstacles. Examinons quelques exemples de ces deux genres d'obstacles.

Les obstacles provenant du système d'aide sociale

L'une des plaintes les plus fréquentes pendant nos audiences publiques concernait les restrictions imposées au nombre d'heures qu'il est permis de travailler sans perdre de prestations. Les chefs de famille monoparentale qui reçoivent des prestations familiales sont dans l'interdiction de travailler plus de 120 heures par mois, en moyenne, pendant quatre mois consécutifs. Cette restriction, connue sous le nom de "règle des 120 heures", vaut quel que soit le salaire. Toute infraction se traduit par la perte de tout droit aux prestations d'aide sociale. Cette règle décourage en fait les chefs de famille monoparentale de chercher un emploi à temps partiel qui pourrait mener à un poste à plein temps. Elle ne s'applique cependant qu'à cette catégorie de bénéficiaires; elle ne touche ni les personnes handicapées ni leur conjoint.

La Loi sur l'aide sociale générale limite également les possibilités d'emploi. Les personnes seules qui travaillent à plein temps sont inadmissibles, quel que soit leur salaire. Les chefs de famille avec conjoint font face à la même restriction, à moins que leur municipalité ne leur permette de désigner le conjoint qui ne travaille pas comme "chef de famille".

Le message à la fois concret et symbolique de ces deux restrictions pour les bénéficiaires est qu'on les décourage de trop travailler et même qu'on les en pénalise, soit tout le contraire de celui que le système devrait diffuser s'il voulait sérieusement encourager les bénéficiaires à se chercher un emploi en vue de diminuer leur dépendance à l'égard de l'aide sociale. En outre, non seulement le système restreint le nombre des heures de travail permises aux bénéficiaires, mais il les décourage aussi de travailler en diminuant

TRANSITIONS

Témoignages

Un bénéficiaire

Je trouve que je devrais pouvoir gagner plus d'argent pendant que je touche les prestations familiales, et ce, sans déduction. Je veux travailler, je me sens mieux quand je travaille, je veux pouvoir faire quelque chose de moi et je veux améliorer la situation de ma famille.

**Persons United for
Self Help**

La plupart des personnes handicapées sont furieuses de se faire traiter d'inaptes au travail de façon permanente lorsqu'elles demandent une rente d'invalidité.

**Bureau des services à la
famille de South Waterloo**

La grande proportion de mères occupant un poste à temps partiel, faisant du bénévolat et suivant des cours, est à l'image de leur détermination et de leur volonté – en dépit des encouragements donnés par le système d'aide sociale, et non en raison d'eux.

sévèrement leurs prestations à mesure que leur revenu de travail augmente.

Dans les premiers temps d'un emploi rémunéré, les bénéficiaires des prestations familiales ou de l'aide sociale générale peuvent exempter une partie de leur revenu avant que le montant de leurs prestations soit modifié. Mais la fraction du revenu qui dépasse ce montant est en fait enlevée aux bénéficiaires qui travaillent, en tout ou en partie, par le biais de la réduction de leurs prestations d'aide sociale.

Le taux de cette réduction est déterminé par des directives du Régime d'assistance publique du Canada. Bien que ces directives soient restrictives, l'Ontario ne les exploite toutefois pas au maximum; les niveaux d'exemption permis dans notre province pourraient être plus élevés sans pour autant se traduire par une perte dans le partage des frais. Il s'ensuit que le revenu supérieur à certains niveaux, selon le cas, donne lieu à un taux de recouvrement de 100 %. Par exemple, le salaire d'un chef de famille monoparentale qui touche des prestations familiales fait l'objet d'un taux de réduction de 100 % au-dessus d'un plafond de 240 \$ par mois. Une personne seule handicapée qui touche elle aussi des prestations familiales est soumise à un taux de recouvrement de 100 % au-dessus d'un plafond de 225 \$. La situation est pire pour les bénéficiaires de l'aide sociale générale. Certaines personnes seules, bénéficiaires de l'aide sociale générale, découvrent que le premier dollar qu'elles gagnent est frappé d'un taux de

VERS L'AUTONOMIE

recouvrement de 75 % à 100 %.

En d'autres termes, pour chaque dollar que les bénéficiaires tirent de leur emploi au-dessus d'un plafond donné, les prestations d'aide sociale sont réduites de un dollar. L'Ontario est la seule province qui applique cette réduction au salaire brut plutôt que net. Étant donné que tous les salaires ont fait l'objet de déductions telles que les contributions à l'assurance-chômage ou les cotisations syndicales, le salaire net reçu sera inférieur au montant du salaire brut qui a servi au calcul de la réduction des prestations. Il n'est guère juste de diminuer des prestations d'après un "revenu" que les travailleurs ne reçoivent en fait jamais.

Ces dispositions sont complètement illogiques. On force le chef de famille monoparentale qui gagne plus de 240 \$ et la personne seule handicapée qui gagne plus de 225 \$ par mois à faire un choix économiquement absurde. Au lieu d'encourager les bénéficiaires de l'aide sociale qui travaillent à devenir plus autonomes et de les récompenser quand ils font des progrès dans ce sens, le système impose une pénalité financière à ceux qui essaient d'y parvenir. Il devient de plus en plus évident que de telles mesures encouragent plutôt les bénéficiaires à continuer à dépendre de l'aide sociale et les découragent d'entrer sur le marché du travail. Dans une étude sur la sécurité du revenu qu'il a récemment menée pour le compte de l'Institut C.D. Howe, M. Thomas Courchene s'est prononcé dans des termes très sévères sur ce qu'il a appelé des "taux d'imposition usuraires" et "encouragements pervers". Il conclut : "Il est clair ... que, même pour qui est convaincu de l'importance du travail, il existe des facteurs très puissants qui encouragent à continuer à dépendre de l'aide sociale."¹

Pour ajouter au problème, les autres régimes sociaux ont souvent des règlements qui les obligent à réduire leurs propres prestations si le bénéficiaire travaille. Lorsque les divers règlements qui régissent différents programmes s'ajoutent ainsi les uns aux autres, leurs effets cumulatifs peuvent se traduire par des réductions en fait supérieures à la totalité des gains du bénéficiaire. Par exemple, une personne qui habite un appartement de la Société de logement de l'Ontario et qui accepte un emploi à plein temps voit, en fait, son loyer augmenter du quart de son salaire brut après un certain délai de grâce. Si ce locataire était bénéficiaire de l'aide sociale, la somme de ce supplément de loyer et des prestations qu'il perd pourrait être supérieure au revenu additionnel provenant de son emploi.

Il existe très peu de données sur le gain ou la perte financière que connaissent les bénéficiaires qui cessent de dépendre de l'aide sociale pour prendre un emploi. Le gouvernement du Québec a toutefois entrepris une étude capitale, dans le cadre de son Livre blanc sur les régimes fiscaux et de transfert.² Après avoir étudié le rapport du Québec, M. Courchene croit que ses conclusions pourraient se retrouver ailleurs : "Au Québec, l'effet net du passage de l'aide sociale au marché du travail pourrait très bien

TRANSITIONS

donner lieu à un taux d'imposition de 100 %, soit un taux tout à fait usuraire. Dans beaucoup d'autres provinces, le taux d'imposition est presque certainement bien au-dessus de 100 %.”³

En outre, les personnes qui cessent de bénéficier de l'aide sociale pour prendre un emploi perdent également leurs prestations en nature. Les taux de recouvrement estimatifs, qui s'appliquent dans le cas des bénéficiaires qui acceptent un emploi, seraient plus élevés s'ils comprenaient des prestations en nature que ces bénéficiaires recevaient auparavant gratuitement. Il s'agit par exemple des frais de soins dentaires et d'ordonnances médicales, des cotisations au régime d'assurance-maladie et des lunettes. L'idée de devoir perdre ces prestations peut décourager un bénéficiaire d'essayer de ne plus dépendre de l'aide sociale.

Beaucoup de bénéficiaires capables de travailler risquent de ne pouvoir prendre qu'un emploi dont le salaire est relativement peu élevé. Un tel poste n'offre souvent qu'un minimum d'avantages sociaux. Dans le cas de familles dont les enfants ont besoin de médicaments sur ordonnance ou de soins dentaires, par exemple, la possibilité de perdre l'accès à ces services peut influencer, et souvent influence la décision de prendre un emploi, surtout quand cet emploi n'offre pas d'avantages comparables.

Enfin, l'existence de plusieurs catégories différentes de bénéficiaires agit elle-même comme un obstacle à l'emploi. Le terme “chômeur apte au travail” suggère que d'autres catégories de bénéficiaires sont effectivement moins “aptes”.

Cette catégorisation a eu des conséquences particulièrement fâcheuses pour les personnes handicapées. Le programme des prestations familiales actuel, qui fait appel à des définitions médicales strictes, a tendance à assimiler “invalidité” à “inaptitude au travail”. En conséquence, certaines personnes handicapées capables et désireuses de travailler se voient classées comme étant “inaptes au travail de façon permanente” alors qu'on n'a peut-être jamais évalué complètement leur aptitude au travail moyennant la présence de soutiens adéquats.

Les obstacles structurels

Les obstacles propres à l'aide sociale peuvent s'éliminer en modifiant certains règlements relevant du ministère des Services sociaux et communautaires. Il existe cependant d'autres obstacles, que le Ministère à lui seul ne peut pas éliminer.

Les conditions présentes sur le marché du travail sont particulièrement importantes à ce titre. Toute initiative visant à faciliter la transition de l'aide sociale au marché du travail suppose d'abord qu'il existe des débouchés pour les bénéficiaires. Comme nous l'avons souligné au chapitre 2, le nombre des personnes qui dépendent de l'aide sociale augmente proportionnellement à la hausse du taux de chômage.

Il est évident que pour les bénéficiaires, la pénurie de travail représentera toujours le

VERS L'AUTONOMIE

plus grand obstacle à l'autonomie. Mais la création de débouchés, partout dans la province, est une question de politique économique générale qui est hors du ressort du ministère des Services sociaux et communautaires. Nous reviendrons sur cette question plus loin dans le présent chapitre.

En fait, au cours des dernières années, l'Ontario a joui d'une croissance économique vigoureuse, dont les bénéfices n'ont cependant pas été répartis équitablement sur l'ensemble de la province. À l'heure actuelle, dans une ville comme Toronto, la pénurie de travail n'est pas le plus grand obstacle; les affiches "On recherche ..." sont visibles dans nombre de magasins et de restaurants. La plus grande difficulté dans cette situation est la faiblesse des salaires.

La croissance économique a remarquablement réduit le taux de chômage dans quelques régions de la province; le revers de la médaille, c'est l'augmentation du coût de la vie qui l'accompagne. La chose est évidente dans certaines grandes villes, où les loyers ont augmenté de façon astronomique. Malheureusement, les salaires n'ont pas suivi l'augmentation du coût de la vie. Ainsi, depuis 1975, le salaire minimum a perdu 20 % de son pouvoir d'achat. Si le salaire minimum, en particulier, ne suit pas l'évolution du coût de la vie ni l'augmentation des prestations d'aide sociale, l'efficacité des efforts pour encourager les bénéficiaires à travailler s'en trouvera grandement réduite. Les bénéficiaires auront moins de raisons d'accepter un emploi au salaire minimum s'ils savent que l'aide sociale réussit mieux à combler leurs besoins financiers.

Même lorsqu'il existe des emplois au salaire suffisant, les bénéficiaires ne peuvent pas toujours en profiter en raison de l'absence des soutiens divers dont ils ont besoin. Les bénéficiaires handicapés, par exemple, peuvent avoir besoin de prothèses et autres appareils, de modifications structurales du lieu de travail ou des soins d'un assistant. Dans le cas des chefs de famille monoparentale, en particulier, l'absence d'une garderie est peut-être le plus grand obstacle à l'emploi. L'accès à une garderie est essentiel pour les chefs de famille monoparentale qui cherchent un emploi, d'abord pour en trouver un, puis pour le garder.

L'éducation, la formation professionnelle et les cours de perfectionnement constituent une autre forme de soutien à l'emploi. L'absence de tels programmes, leur faible qualité et l'insuffisance des services de placement ont empêché certains bénéficiaires de se trouver un emploi.

Le but de l'autonomie se trouve également favorisé lorsque tous ceux qui reçoivent de l'aide ont accès à une gamme complète de services de soutien et sociaux. De tels programmes sont nécessaires tant à ceux pour qui l'emploi n'est pas une solution envisageable qu'à ceux qui sont capables de se joindre à la main-d'oeuvre. Parmi de tels services, mentionnons par exemple, les refuges et les services de counseling aux victimes de violence familiale, et les programmes destinés à aider les anciens pupilles

TRANSITIONS

du système de protection de l'enfance à réussir la transition vers un mode de vie indépendant. Par ailleurs, il sera nécessaire de mettre sur pied des services spécialisés pour répondre aux besoins précis des personnes vivant dans les collectivités rurales.

L'emploi et l'aide sociale

La perception de la place qu'occupe l'emploi parmi les objectifs des bénéficiaires a grandement changé depuis l'adoption des Lois sur l'aide sociale qui sont en vigueur actuellement. Ce fait s'observe autant au sein de la population que parmi les bénéficiaires eux-mêmes.

Il y a vingt ou trente ans, les bénéficiaires de l'aide sociale – qu'il s'agisse de personnes handicapées, de mères célibataires ou de personnes âgées – étaient généralement considérés comme ne faisant pas partie de la main-d'oeuvre. Peu de gens croyaient que les bénéficiaires pouvaient entrer sur le marché du travail ou même y soient obligés. En conséquence, le système d'aide sociale comprenait peu de mécanismes visant à faciliter la transition de l'aide à l'emploi. Le “monde du bien-être” et le “monde du travail” représentaient essentiellement deux sphères distinctes entre lesquelles ne s'observait qu'un mouvement minime.

Les ambitions et les attentes professionnelles des mères célibataires ont toutefois changé à mesure que le taux de participation des femmes à la main-d'oeuvre continue d'augmenter. Il en va de même des personnes handicapées, qui forment l'un des groupes les plus actifs parmi ceux qui revendiquent le droit de travailler. En d'autres mots, les attitudes du public en ce qui concerne l'“aptitude au travail” de deux des groupes les plus importants de bénéficiaires de l'aide sociale, à savoir les femmes chefs de famille monoparentale et les personnes handicapées, se sont profondément transformées au cours des deux dernières décennies.

Cependant, l'attitude du public reflète encore quelques préjugés graves en ce qui concerne les bénéficiaires de l'aide sociale. En plus de supposer que de nombreux bénéficiaires préfèrent dépendre de l'aide sociale plutôt que de travailler, beaucoup croient aussi que, dès qu'une personne commence à recevoir l'aide sociale, elle en dépendra toute sa vie. On a souvent l'illusion que la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale proviennent de familles qui dépendaient elles-mêmes de cette aide et que leurs enfants sont destinés, eux aussi, au même sort.

Les témoignages présentés au Comité démentent complètement ces préjugés. Même en l'absence de mesures visant à encourager les bénéficiaires à travailler, un grand nombre d'entre eux cessent de bénéficier de l'aide sociale pour entrer sur le marché du travail. La mobilité des bénéficiaires est plus grande que beaucoup ne le réalisent. Dans le cadre de nos audiences publiques, un grand nombre de bénéficiaires nous ont exprimé

VERS L'AUTONOMIE

leur désir de travailler et la colère qu'ils ressentent devant les obstacles qui les empêchent souvent de ce faire.

Des preuves empiriques corroborent le fait que les bénéficiaires aspirent à devenir autonomes et à ne plus dépendre de l'aide sociale. En fait, il ressortirait de certaines études que non seulement les bénéficiaires veulent quitter l'aide sociale, mais qu'ils y parviennent en fait dans des proportions plus élevées que nous ne le pensions. Nous avons dû reconnaître que, pour la majorité, recevoir de l'aide sociale est une mesure provisoire qui permet au bénéficiaire de traverser une période difficile avant de retrouver son équilibre. Pour la grande majorité des bénéficiaires, l'aide sociale représente donc, et c'est ainsi qu'on doit la comprendre, une période de transition.

Quelques-unes des preuves les plus révélatrices proviennent d'études à long terme entreprises aux États-Unis, dont l'une des plus importantes suit 5 000 familles depuis 1967. Les résultats du *Panel Study of Income Dynamics* laissent croire que les bénéficiaires de l'aide sociale sont un groupe extrêmement instable.⁴ Voici les résultats les plus importants de cette étude :

- À long terme, la proportion de la population qui recevait de l'aide sociale était relativement constante, soit 10 %.
- Au moins 25 % de l'ensemble de la population avait fait partie, à un moment ou un autre, d'un ménage qui bénéficiait de l'aide sociale.
- La moitié de ceux qui avaient déjà reçu de l'aide sociale ne l'avait fait que pendant un ou deux ans.
- Sur l'ensemble de la période de l'étude, seulement 7,7 % des bénéficiaires dépendaient de l'aide sociale à long terme.

Il existe peu de résultats comparables pour le Canada, quoiqu'une étude menée pour le compte du Comité révèle une très grande instabilité chez les bénéficiaires des prestations familiales entre 1975 et 1986. Quelques-uns des résultats de cette étude sont mentionnés au chapitre 2.

Chaque année, de 1975 à 1984, environ 40 % des bénéficiaires des prestations familiales sont entrés dans le système ou en sont sortis. Environ un quart des mères célibataires qui ont eu recours aux prestations familiales en 1975, 1977, 1979 ou 1981 ne le faisaient plus moins d'un an après. La majorité d'entre elles ont continué à bénéficier du programme pendant au plus trois ans. Moins de 25 % des personnes qui ont touché des prestations familiales en 1975 et 1977 en ont dépendu pendant plus de six ans, et la dépendance à très long terme est encore moins élevée. Ainsi, 85,7 % des mères célibataires qui avaient été admises au programme des prestations familiales en 1975 l'avaient quitté en 1984 (voir tableau 1). Les résultats de son étude ont amené l'auteure à conclure : "Il semblerait donc que la plupart des mères célibataires [qui touchent des prestations familiales] semblent se servir des prestations familiales comme d'un soutien pendant

TRANSITIONS

une phase de transition, souvent dans le cadre de l'adaptation à des changements importants dans leur vie, tels que l'éclatement de la famille ou la perte d'un emploi."⁵

Ce qui est encore plus surprenant, c'est que le nombre des bénéficiaires handicapés semble aussi très instable. Seule une faible majorité des personnes handicapées admises en 1975, 1977, 1979 ou 1981 a continué de bénéficier du système pendant trois ans. La dépendance à long terme, quoiqu'elle soit plus grande pour les personnes handicapées que pour les mères célibataires, ne caractérise encore qu'une proportion relativement faible du nombre total des bénéficiaires handicapés.

On ne doit pas non plus oublier, quand on considère les statistiques des prestations familiales, que le système ontarien à deux paliers achemine effectivement ceux qui présentent le plus grand risque de dépendance à long terme vers le programme des prestations familiales. Les statistiques qui porteraient à la fois sur les bénéficiaires des prestations familiales et sur ceux de l'aide sociale générale laisseraient entrevoir une instabilité encore plus élevée et une durée de dépendance encore plus courte.

Toutefois, le degré de mobilité indiqué dans l'étude précitée est en partie compensé par le taux de réadmission au programme, qui n'est pas négligeable. En 1986, 15 % des 25 109 personnes qui avaient été admises dans le système en 1975 y avaient eu recours une seconde fois. Un autre groupe (4 %) y avait eu de nouveau recours au moins deux fois. Les mères célibataires présentent deux fois plus de risques de dépendre de nouveau de l'aide sociale que les personnes handicapées.⁶

Quoi qu'il en soit, nous avons trouvé encourageant, et quelque peu surprenant, le degré de mobilité des bénéficiaires. Nous avons été moins surpris par la proportion des bénéficiaires à long terme que par le nombre des bénéficiaires qui avaient en fait réussi à quitter le système, compte tenu des nombreux obstacles auxquels ils devaient faire face. Il semble ressortir de ces résultats qu'un esprit remarquable les anime, ainsi qu'un désir prononcé de devenir des membres autonomes de leur collectivité. Il en ressort également l'absolue nécessité des réformes qui viseraient à encourager un tel esprit et un tel désir, en les récompensant plutôt qu'en les étouffant.

L'autonomie par le travail

Comme nous l'avons déjà mentionné au chapitre 3, nous prévoyons le moment où les politiques économique et sociale seront beaucoup plus intégrées qu'elles ne le sont actuellement. En particulier, nous pensons qu'il doit y avoir une plus grande harmonie entre l'emploi et l'aide sociale.

Le gouffre qui sépare la politique économique de la politique sociale semble s'être élargi au cours des dernières années. Ceux qui s'intéressent principalement à la sécurité du revenu n'ont pas toujours fait attention aux effets des changements apportés à la politique du travail ou à la politique fiscale. Il y a peu de doute que ceux qui s'intéressent

VERS L'AUTONOMIE

Tableau 1. Abandon de l'aide sociale

ANNÉE	Femmes chefs de famille monoparentale (%)	Personnes handicapées (%)
1975	8,2	6,1
1976	31,7	23,5
1977	47,3	35,3
1978	58,9	44,8
1979	67,8	53,4
1980	73,4	60,0
1981	77,4	65,1
1982	80,6	69,0
1983	83,1	72,1
1984	85,7	74,6

Le tableau indique, en pourcentages cumulés, la proportion de ceux qui, ayant commencé à recevoir des prestations familiales en 1975, ont pu abandonner ce programme chaque année jusqu'en 1984. Source : EVANS, Patricia. *A Decade of Change : The FBA Caseload, 1975-1986*, p. 15, 30 (CEAS, document de travail, juin 1987).

surtout à la politique économique ont rarement envisagé les conséquences des changements macro-économiques sur la sécurité du revenu.

La ligne de démarcation entre la politique économique et la politique sociale, et surtout entre l'emploi et l'aide sociale, n'a pas toujours été clairement tirée. En fait, il y a plus de 45 ans, Lord Beveridge prenait le maintien du plein emploi comme l'une des hypothèses sur lesquelles il fondait ses propositions visant l'instauration d'un système d'assurance sociale étendu au Royaume-Uni. Le rapport Beveridge posait les bases de ce que nous appelons aujourd'hui l'État-providence moderne. Non seulement Beveridge supposait le maintien du plein emploi mais il précisait également que l'élaboration de programmes de sécurité du revenu ne supprimait pas la nécessité, pour l'État, de mettre en oeuvre des politiques destinées à maximiser le nombre de débouchés. Il déclarait à ce titre :

L'État ne devrait pas penser que le seul fait de verser des indemnités lui permet de s'abstenir de la tâche essentielle qui consiste à réduire au minimum le chômage et la maladie. Le rôle premier des dépenses directes et des efforts d'organisation engagés par l'État est de maintenir l'emploi de la main-d'oeuvre et des autres ressources productives du pays.⁷

Maintenir le chômage à son minimum a toujours été le principe de base du système moderne de sécurité du revenu. Non seulement les membres du Comité pensent que ce principe devrait continuer à s'appliquer, mais nous croyons qu'il doit être réaffirmé.

Il y a au moins deux raisons majeures pour lesquelles le maintien du plein emploi

TRANSITIONS

est tellement essentiel. La première raison, et la plus évidente, c'est que l'emploi est source de revenu, et qu'un revenu permet aux personnes d'être autonomes. Un emploi donne droit à ce revenu par l'intermédiaire d'un mécanisme qui a toujours été la source de revenu principale de la plupart des citoyens : le marché du travail. La deuxième raison est tout aussi importante mais moins bien comprise : pour de nombreuses personnes, avoir un emploi, c'est avoir le sentiment d'appartenir, de contribuer et de participer à la collectivité. Ce sentiment est, à son tour, source de fierté et d'estime de soi.

L'importance que les Canadiens attachent au travail ressort clairement dans des sondages effectués par *Decima Research* à l'intention de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage. Ces sondages montraient que 71 % des Canadiens estiment que le travail "est très important" par rapport aux autres aspects de la vie.

La grande majorité des Canadiens dit que le travail est important et la plupart continueraient à travailler, même s'ils disposaient d'assez d'argent pour ne plus y être obligés. Par conséquent, les gens ne travaillent pas seulement pour un salaire... Le sentiment de contribuer à quelque chose a été cité par un quart des répondants, comme un facteur important de motivation.⁸

Un emploi, en d'autres termes, n'est pas seulement un moyen d'obtenir un revenu. C'est également un des moyens principaux de se définir par rapport au reste de la société. On l'a dit très souvent par le passé, et nous ne pouvons pas faire mieux aujourd'hui que de le répéter : pour la plupart des gens, la forme la meilleure et la plus souhaitable de sécurité du revenu, c'est d'avoir un emploi.

Selon certains, nous n'avons pas besoin de nous préoccuper des problèmes causés par le chômage tant que nous avons des programmes comme l'assurance-chômage et l'aide sociale. Nous rejetons cet argument. Il suppose que les avantages que l'on tire d'un emploi sont principalement ou exclusivement économiques. Nous pensons que les avantages sociaux découlant d'un emploi sont tout aussi importants.

L'objectif du plein emploi ne fait pas que compléter les modifications spécifiques que nous proposons pour le système de l'aide sociale. Plutôt, il est essentiel à la réussite d'un bon nombre de nos recommandations. Le fait que les bénéficiaires de l'aide sociale manquent de débouchés utiles, importants et convenablement rémunérés constitue, d'après nous, l'obstacle le plus important à leur autonomie. L'existence de ces débouchés représente la meilleure manière de réduire ces obstacles. Ce peut être également la clé de la réalisation de notre objectif global, qui est la transition vers l'autonomie.

Nous constatons avec satisfaction que la croissance économique de ces dernières années a permis de réduire de façon importante le chômage qui avait atteint des taux records au cours de la récession de 1981-1982. Toutefois, nous devons nous garder de tout relâchement et éviter de nous reposer sur nos lauriers. Les nouveaux emplois créés entre la fin de la récession, en 1982, et 1988 ne se retrouvent pas également dans

VERS L'AUTONOMIE

toute la province, particulièrement dans le Nord de l'Ontario. À Sudbury, par exemple, le taux de chômage vient tout juste de retrouver, en avril 1988, son niveau d'avant la récession, soit 9 %. Aussi récemment qu'en décembre 1987, il était de 13,1 %. Et rien ne laisse à penser que les débouchés dans les collectivités plus éloignées et plus isolées, telles que les réserves indiennes, soient plus nombreux aujourd'hui que par le passé.

Le Comité pense que la poursuite du plein emploi doit rester un objectif important de la politique gouvernementale. Mais la création d'emplois n'est pas seulement la responsabilité du gouvernement ni celle des entreprises privées. Elle est, plutôt, la responsabilité commune du gouvernement, des entreprises, des syndicats, des bénévoles, de la collectivité et des particuliers. La bataille contre le chômage ne doit pas s'engager à l'échelon national seulement; elle se mène aussi aux paliers régional et communautaire, sous la coordination et la direction du gouvernement fédéral.

Le gouvernement doit avoir le courage de démanteler les programmes de création d'emplois qui ne se sont pas couronnés de succès, et il doit faire preuve de créativité pour essayer des démarches différentes et nouvelles. Nous sommes d'accord avec l'ancien Commissaire à la jeunesse de l'Ontario, Ken Dryden. Après avoir examiné et évalué les programmes de création d'emplois actuels, M. Dryden écrivait :

La question est toujours la même : "Comment pouvons-nous améliorer ces programmes?" – comme si la solution se trouvait dans l'idée d'un nouveau programme génial, toujours au détour du chemin, mais qui nous aurait échappé jusqu'à présent. La question devrait plutôt être - "De quelle *autre* façon pouvons-nous aborder ce problème?"⁹

Dans la section suivante, nous décrivons quelques mesures susceptibles d'augmenter les débouchés et de réduire le chômage.

La création de débouchés

La croissance économique contribue clairement à la baisse du chômage. Mais, bien que la croissance économique doive continuer à être un des premiers objectifs de la politique gouvernementale, nous ne pouvons espérer qu'elle soit la seule méthode qui permette d'atteindre le plein emploi. Le Canada a une des fiches les plus impressionnantes de tous les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (ocde) en matière de création d'emplois. Néanmoins, il semble de plus en plus difficile d'y créer des emplois en nombre suffisant pour tous ceux qui en ont besoin et qui en veulent.¹⁰ De plus, les prévisions relatives à la croissance économique du Canada ne sont pas aussi bonnes qu'elles l'ont été au cours de ces dernières années. À la suite des fluctuations de la Bourse, à la fin de 1987, l'ocde prévoit que le taux de la croissance au Canada en 1988 n'atteindra, en moyenne, que 2 %, et que le taux de chômage se stabilisera à 8,75 % en 1988-1989, avant de passer à 9 % en 1990.

TRANSITIONS

Nous pourrions donc avoir bientôt besoin de nouvelles méthodes de création d'emplois. Nous en proposons quelques-unes ci-dessous.

AUTRES MÉTHODES DE CRÉATION DIRECTE D'EMPLOIS

Au cours des 10 dernières années, le gouvernement fédéral a pris diverses mesures visant à créer directement des emplois. Parmi les principales, mentionnons des programmes d'emploi dans la fonction publique, tels que les programmes PIL (programme d'initiatives locales) et Canada au travail, bien connus de nombreux Canadiens, et les subventions salariales au secteur privé. Ces méthodes de création directe d'emplois ont fait l'objet de très nombreuses critiques. Nous sommes d'accord sur certaines de ces critiques, mais nous ne préconisons pas le rejet total des programmes traditionnels de création directe d'emplois. Ils peuvent fort bien offrir des avantages que nous devrions identifier et prendre comme points de départ.

Par exemple, dans un rapport préliminaire, le Conseil économique du Canada a étudié les résultats du Programme canadien de crédit d'impôt à l'emploi, programme temporaire de subventions salariales qui a existé entre 1978 et 1981.¹¹ Le programme offrait aux employeurs du secteur privé des crédits d'impôt qui atteignaient jusqu'à 2 \$ l'heure. Le Conseil a trouvé que le programme avait produit des résultats mitigés, mais il a également conclu qu'il constituait une bonne méthode. Même si l'effet du programme en termes de création nette d'emplois était relativement faible, un emploi subventionné sur cinq représentait une augmentation réelle du nombre des emplois. Une des conclusions particulièrement importantes du Conseil était de souligner l'efficacité du programme du point de vue social. Ce programme avait, en particulier, l'avantage de créer des emplois dans des marchés connaissant un taux de chômage élevé.¹²

Le développement économique communautaire est une autre méthode de création directe d'emplois qui peut être particulièrement avantageuse pour les régions de la province où le chômage sévit de façon chronique. Le développement économique communautaire n'est pas une nouvelle méthode de création d'emplois; on l'a même déjà mis souvent à l'essai. Une liste compilée récemment par le Conseil canadien de développement social a identifié environ 500 projets de développement économique communautaire dans tout le Canada.¹³ Certains, comme le programme *New Dawn* du Cap Breton existent depuis presque 15 ans. Le développement économique communautaire mobilise les ressources publiques et privées des collectivités pour encourager la mise sur pied d'entreprises et la création d'emplois dans un but à la fois économique et social. Il représente un mécanisme qui réunit étroitement le gouvernement, les entreprises, les syndicats et les groupes communautaires dans la lutte contre le chômage.

Le développement économique communautaire peut prendre différentes formes.

VERS L'AUTONOMIE

Il peut s'appuyer sur un conseil de représentants de la collectivité, qui élabore un plan de développement économique, ou sur des sociétés de développement communautaire ou des coopératives de travailleurs. Quelle que soit sa forme, le développement économique communautaire semble créer des emplois qui durent plus longtemps que ceux créés par les programmes traditionnels, et ces emplois sont à la fois utiles et appropriés à la collectivité à laquelle ils sont destinés. Il a porté ses fruits dans des régions du pays qui connaissent habituellement des taux de chômage élevés, que la croissance économique n'a pas réussi à faire baisser.

On reconnaît de plus en plus que le développement économique communautaire est un bon moyen de créer des emplois, comme le soulignait le rapport de la Commission fédérale d'enquête sur l'assurance-chômage. En dépit des sévères critiques dont il a fait l'objet, le rapport Forget mérite qu'on l'étudie sérieusement. Par exemple, la Commission avait recommandé que le développement économique communautaire fasse partie intégrante d'une stratégie d'ensemble destinée à promouvoir la croissance économique. Elle avait également identifié d'autres avantages du développement économique communautaire, qui, selon les termes mêmes de son rapport, "peut être un outil puissant pour promouvoir la régénérescence et l'autonomie des collectivités".¹⁴

RECOMMANDATION 88

Le gouvernement fédéral et la province devraient accroître leur soutien aux mesures de développement économique communautaire adoptées par les régions de la province où le chômage élevé est chronique.

HEURES DE TRAVAIL FLEXIBLES

En plus des méthodes de création directe d'emplois, il existe des méthodes de création indirecte qui peuvent faire augmenter le nombre des emplois en facilitant la répartition des débouchés. Par exemple, on reconnaît maintenant que des modalités de travail flexibles peuvent servir ce but. La commission Forget concluait à ce titre :

[Étant donné] la période de transition que traverse la structure globale de l'économie, il se peut que des aménagements plus souples du travail facilitent l'adaptation à une économie plus stable et même plus florissante. En d'autres termes, ces aménagements plus souples pourraient réussir, à eux seuls, à produire une baisse du chômage.¹⁵

Examinons maintenant quelques-uns de ces aménagements plus souples du travail qui sont aussi susceptibles de réduire le chômage.¹⁶

Pour beaucoup, le partage des tâches prévoit le partage des responsabilités, du salaire et des avantages sociaux d'un emploi entre deux personnes. Le terme s'applique

TRANSITIONS

également aux personnes qui réduisent leur temps de travail en faisant une semaine de travail plus courte ou une journée de travail réduite, ou encore qui prennent des vacances sans solde plus longues; ce faisant, ces personnes augmentent la nécessité d'avoir recours à de nouveaux travailleurs. Une enquête menée par Statistique Canada en 1985 à l'intention du *Conference Board* a montré qu'un nombre considérable de Canadiens, soit plus de 30 % de la population active, accepteraient des réductions de salaire ou se passeraient de certaines augmentations de salaire si on leur donnait plus de temps libre.¹⁷ Le professeur Frank Reid du *Centre for Industrial Relations* de l'Université de Toronto a estimé que si l'on permettait à ces 30 % de faire moins d'heures de travail, la réduction du temps de travail qui en résulterait serait d'au moins 5 %. En s'inspirant d'exemples pris en Europe, il évalue également que cette réduction de 5 % du temps au travail provoquerait une baisse de 2 % du chômage.¹⁸

La possibilité de prendre des congés d'une manière plus souple peut également servir à augmenter le nombre des débouchés. Les congés sabbatiques, qui existent depuis longtemps dans le milieu de l'enseignement, commencent à se généraliser dans le monde des affaires. Les enseignants ont également eu l'idée d'une autre méthode intéressante et ingénieuse. La possibilité de prendre une année sabbatique leur permet de répartir leur salaire de quatre ans sur une période de cinq ans. Les participants travaillent à plein temps pendant quatre années à 80 % de leur salaire et, au cours de la cinquième année, ils peuvent faire ce qu'ils veulent – prendre un long congé, créer leur entreprise ou retourner à l'école – tout en recevant 80 % de leur salaire.

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 3, nous voyons combien il serait avantageux de favoriser les congés de formation et d'études. Non seulement ces congés peuvent-ils permettre à la main-d'oeuvre d'améliorer sa formation et son éducation, mais ils peuvent également servir à créer de nouveaux débouchés pour les personnes qui remplacent celles qui sont en formation. En plus de ces nouvelles modalités de congés et de partage des tâches, nous pensons que des nouveaux aménagements plus flexibles du temps supplémentaire et du travail à mi-temps pourraient permettre d'augmenter l'emploi.¹⁹

RECOMMANDATION 89

Le gouvernement provincial devrait favoriser l'élaboration de modalités de travail plus flexibles dans les secteurs public et privé.

SOLUTIONS DE RECHANGE AU TRAVAIL RÉMUNÉRÉ

Une autre manière d'assurer des emplois aux chômeurs consiste à offrir aux membres de la population active des solutions de rechange réalistes au travail rémunéré. Par

VERS L'AUTONOMIE

exemple, au fur et à mesure que le système de retraite s'améliore, et pourvu que ces améliorations continuent, il devrait être possible pour un plus grand nombre de travailleurs de prendre une retraite anticipée s'ils le désirent. Cette solution est d'autant plus intéressante si les employeurs encouragent, par des mesures particulières, leurs employés à prendre une telle décision.

Le gouvernement de l'Ontario a déjà donné l'exemple en ce domaine en ce qui concerne ses propres employés.²⁰ En décembre 1986, le gouvernement a mis sur pied un programme appelé VEO (*Voluntary Exit Opportunities*). Le programme offre des encouragements financiers aux employés qui envisagent de quitter la fonction publique. Ceux qui ont déjà droit à une retraite et ceux qui n'y ont pas encore droit ont le choix entre trois options.

Des mesures constructives et ingénieuses sont également envisagées dans le secteur privé. Par exemple, quelques sociétés telles que la compagnie d'assurance Travelers ont commencé à assurer leurs besoins en main-d'oeuvre surnuméraire, contractuelle et saisonnière, en faisant appel à leurs anciens employés maintenant retraités. La possibilité de continuer à avoir du travail après un départ à la retraite peut rendre attrayante la décision de prendre une retraite anticipée.

De nombreux employés ne voudront pas prendre une retraite anticipée. On devrait toutefois encourager ceux qui souhaitent prendre une retraite anticipée, dans le but de faciliter la redistribution des débouchés. Cependant, il n'est pas nécessaire de limiter les solutions de rechange à l'emploi aux personnes qui sont sur le point de prendre leur retraite. On pourrait également les offrir à ceux qui ne font pas encore partie de la population active. Nous décrirons plus loin une de ces solutions, un programme bénévole de service communautaire destiné aux jeunes.

Les facteurs de motivation et de dissuasion de nature financière

Les recommandations contenues dans le présent rapport nécessiteront une restructuration fondamentale du système d'aide sociale que nous connaissons. Elles demanderont un changement d'attitude de sorte que l'aide sociale serve avant tout à permettre aux bénéficiaires de retrouver un niveau optimal de fonctionnement tout en dépendant le moins possible de l'aide sociale.

Il y a différentes démarches que l'on peut et que l'on doit adopter pour faciliter et encourager l'autonomie des bénéficiaires. L'une des plus importantes est décrite au chapitre 5 : la planification des possibilités est vitale à la réussite des réformes que nous proposons. Le planificateur des possibilités servira de lien essentiel entre les bénéficiaires et la gamme de services et de programmes qui leur permettront de devenir autonomes et de participer activement à la vie de leur collectivité.

TRANSITIONS

Témoignages

Polysar Limitée, Sarnia

La création d'emplois est le meilleur moyen d'éliminer ou, tout au moins, de réduire le besoin d'avoir recours à l'aide sociale... L'État peut aider. Les politiques visant la création d'emplois par le biais d'une amélioration du commerce, de stimulants fiscaux et du soutien apporté à la recherche sont importantes et peuvent avoir un effet considérable sur la croissance des industries et des entreprises.

Une bénéficiaire

Les difficultés que l'on rencontre lorsqu'on tente de retourner sur le marché du travail font regretter la sécurité que représentent les prestations d'aide sociale.

Police de la communauté urbaine de Toronto

On n'encourage guère ceux qui le veulent à travailler et à améliorer leur condition lorsqu'on les pénalise quand ils gagnent un petit revenu supplémentaire.

La plupart des services et des programmes que le planificateur pourra offrir aux bénéficiaires seront décrits dans le présent chapitre. Certains sont fournis par le système d'aide sociale lui-même. Beaucoup sont dispensés par d'autres ministères ou d'autres paliers de gouvernement, ou par des organismes à but non lucratif. Parmi les programmes que nous étudierons, certains sont spécifiquement conçus pour favoriser l'autonomie des intéressés en leur permettant d'entrer sur le marché du travail; d'autres services sont destinés à accroître la capacité d'autonomie de tous les bénéficiaires, que l'objectif ultime pour eux soit d'occuper un emploi ou non.

En plus de ces services, nous proposons une gamme de mesures financières qui constituent des stratégies importantes pour encourager l'autonomie. Ces mesures visent avant tout à réduire les facteurs financiers de dissuasion qui découragent les bénéficiaires de travailler, tout en augmentant les facteurs de motivation au travail. Les intéressements financiers que nous proposons doivent avant tout être avantageux en soi. Cependant, combinées à la planification des possibilités et à la modification de certains programmes et services, ces mesures devraient aussi permettre au nouveau système d'aide sociale de concentrer et de maximiser ses efforts pour permettre aux bénéficiaires de vivre d'une manière satisfaisante et productive.

Rose, 47 ans, Windsor

Rose est le chef d'une famille monoparentale qui compte un enfant de 15 ans, qui vit encore avec elle, et deux autres enfants de 26 et 28 ans, qui vivent indépendamment.

J'ai commencé à toucher des prestations de l'aide sociale générale en octobre 1978, après avoir passé six semaines dans un refuge pour femmes maltraitées. C'était la première fois que je recevais de l'aide sociale. J'avais 39 ans, j'étais mariée depuis 23 ans et je vivais dans une belle maison jusque-là. Nous avions 2 enfants, âgés de 6 et 17 ans, qui vivaient encore à la maison, et une fille mariée. Mon fils de 17 ans n'avait pas encore terminé sa 12^e année. Lorsqu'il a quitté la maison paternelle en décembre 1978, le travailleur de l'aide sociale générale lui a dit qu'il me donnerait 40 \$ de plus pour sa nourriture, mais que, s'il vivait seul, il recevrait la totalité des prestations jusqu'à la fin de ses études. À regret, mon fils et moi avons décidé de nous séparer. Il a loué un appartement chez son grand-père et il a terminé sa 12^e année avant d'aller au collège. Nous sommes encore très affectés par cette séparation.

De poursuite en poursuite


En 1979, j'ai reçu 3 000 \$ du produit de la vente de ma maison après le divorce. Je n'ai pas eu droit à l'aide sociale générale avant d'avoir épuisé cet argent. Après

de nombreuses poursuites, j'ai reçu 120 \$ de pension alimentaire pour les enfants. La même année, j'ai suivi un cours de rattrapage de 12^e année et un cours de secrétariat de 40 semaines, parrainés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

En 1981, le cours terminé, j'ai commencé à chercher du travail, mais Windsor traversait une récession. Finalement, j'ai travaillé comme bénévole, puis à temps partiel à l'Armée du salut pendant 3 ans et demi. Ensuite j'ai travaillé, encore à titre bénévole, pour l'organisme qui m'emploie actuellement jusqu'à ce qu'on m'engage, il y a deux ans, comme secrétaire à temps partiel. Je travaille 18 heures par semaine à raison de 7,50 \$ l'heure, pour un total brut de 540 \$ par mois. Avec mon année d'expérience en administration, je pourrais maintenant me trouver du travail à plein temps. Avant, je ne pouvais espérer gagner plus de 5 \$ ou 6 \$ l'heure, soit à peu près l'équivalent de ce que je recevais des prestations familiales.

Sans défense, désespérée et écrasée

Par moments, je me demandais si cela valait la peine de travailler. D'août à novembre 1986, on m'a coupé les prestations familiales parce que je travaillais à plein temps. On a continué à payer les cotisations d'assurance-maladie, mais on m'a retiré ma carte d'assistance-



médicaments. Après m'être plainte à ma travailleuse sociale, on m'a donné une carte pour novembre seulement. J'en avais grandement besoin parce que je souffrais d'ostéoarthrite et d'une hernie hiatale. À cette époque-là, les chefs de famille monoparentale dépendant des prestations familiales recevaient une allocation de 80 \$ pour acheter des vêtements d'hiver pour leurs enfants. Pas moi. J'ai reçu une carte d'autobus pour deux mois, pas pour trois mois de travail à plein temps, et seulement après m'être à nouveau disputée avec ma travailleuse sociale. Comme je ne travaille pas tout le temps et que mes heures sont variables, je ne sais jamais quel montant de prestations familiales je vais recevoir, quand j'en reçois! C'est donc très difficile de faire un budget. Je n'ai jamais compris comment ils calculaient les prestations familiales que je reçois chaque mois; je trouve injuste qu'ils basent leurs calculs sur mes gains bruts et non sur mes gains nets, sans tenir compte des frais reliés au travail. Quelquefois, ils m'en donnent trop, ce qui équivaut à un paiement excédentaire comme celui que je viens de recevoir.

Il n'est pas étonnant que ceux qui essaient de ne plus avoir à dépendre des prestations familiales finissent par perdre l'envie de travailler. Cela fait un moment que j'essaie et je continuerai encore, quand bien même je me sente sans défense, désespérée et écrasée par la lutte pour survivre. Mais il le faut, pour mon avenir.

J'appréhende les jours de fête

En ce moment, je loue une petite maison qui date de la guerre et qui a grand besoin de rénovation. La machine à laver et la sècheuse, la télévision et les planfonniers sont brisés. Il est temps que je remplace mes meubles. En plus, depuis peu de temps, le fils de ma propriétaire parle de vendre la maison. S'il le fait, je ne sais vraiment pas où j'irai. J'en ai assez de me servir de papier de toilette pour me moucher et de détergent à vaisselle pour laver la vaisselle, les planchers et mes cheveux. J'en ai assez de n'acheter du lait que pour ma fille, jamais pour moi, et de grossir parce que je mange des féculents au lieu des légumes et des fruits frais dont j'ai envie. Je suis gênée d'aller travailler avec mes vieux vêtements. J'appréhende les jours de fête parce que je n'ai pas l'argent qu'il faut pour célébrer. Si je le dépense pour ça, je me trouve à court. Je n'aime pas inviter les gens chez moi parce que je n'ai pas de quoi leur offrir des biscuits ou des rafraîchissements.

La seule consolation, ce sont mes enfants, mes petits-enfants et mon travail à temps partiel qui, je l'espère, représente une sécurité pour l'avenir.

Élimination des facteurs dissuasifs de nature financière en matière d'emploi

Le présent système d'aide sociale est lié par des règles et des règlements qui découragent financièrement les bénéficiaires qui préféreraient avoir un travail rémunéré. Nous avons déjà identifié certains de ces facteurs.

Les facteurs financiers de dissuasion et autres obstacles à la transition de l'aide sociale au marché du travail ne sont pas des phénomènes nouveaux. En fait, leur existence a donné lieu, en 1979, à la création du Programme d'encouragement au travail par le ministère des Services sociaux et communautaires. Ce programme a pour but de soutenir les prestataires qui acceptent un travail à plein temps. Il est offert à tous les bénéficiaires des prestations familiales et à ceux de l'aide sociale générale dans certaines municipalités. Le programme fournit un supplément de revenu à long terme, allant de 150 \$ à 250 \$ par mois pour un chef de famille monoparentale, et de 145 \$ à 275 \$ par mois pour une personne handicapée. Lorsque le revenu brut excède 675 \$ par mois, le supplément est réduit à un taux de 50 %. Ces montants n'ont pas changé depuis octobre 1981.

Les prestations familiales offrent un certain nombre de prestations à tous leurs bénéficiaires, notamment ceux qui font partie du Programme d'encouragement au travail. Par exemple, on leur accorde une somme forfaitaire de 250 \$ pour les aider à acquitter les frais qu'entraîne la reprise d'un travail à plein temps. Les prestations liées aux soins de santé (remboursement des primes du Régime d'assurance-maladie de l'Ontario, des frais de médicaments vendus sur ordonnance, de soins dentaires, de lunettes et de prothèses auditives) sont assurées et, en cas de cessation d'emploi, le Programme d'encouragement au travail garantit aussi un rétablissement rapide du droit aux prestations familiales, sans la période d'attente habituelle.

Le Programme d'encouragement au travail présente deux caractéristiques importantes. D'abord, il fournit les moyens d'augmenter le revenu des anciens bénéficiaires qui font maintenant partie de la catégorie des faibles salariés, ce qui crée un précédent en matière de supplément de revenu. Ensuite, il fonde l'admissibilité au supplément sur un examen du revenu, non des besoins. En prenant l'examen du revenu comme critère, le Programme d'encouragement au travail devrait épargner aux bénéficiaires la flétrissure souvent associée à l'aide sociale.

Malgré son importance, le Programme d'encouragement au travail n'a pas donné les résultats escomptés. Depuis mars 1980, le nombre de ses participants a augmenté très lentement, pour atteindre un effectif de 2 600 personnes en 1984. Ce chiffre ne représente qu'une petite proportion du groupe-cible éventuel. Plusieurs raisons semblent expliquer pourquoi le Programme d'encouragement au travail n'a pas évolué comme on l'espérait. En 1982, son évaluation a révélé que les travailleurs sociaux hésitaient à faire profiter les bénéficiaires de ce programme.²¹ Il semblerait que l'utilisation de

TRANSITIONS

l'examen du revenu, qui était censée être une mesure progressive, a produit des effets défavorables. Contrairement à l'examen des besoins, l'examen du revenu tient rarement compte des dépenses et des frais réels; ceux qui ont des frais plus élevés en raison de la taille de leur famille ou de leurs frais de logement peuvent donc trouver plus avantageux de continuer de dépendre des prestations familiales. Finalement, la valeur réelle du supplément a sensiblement baissé depuis sa dernière révision en 1981.

Malgré ses lacunes, le Comité trouve que les nombreux avantages du Programme d'encouragement au travail méritent qu'on s'y arrête. Plus loin dans le chapitre, nous proposons des mesures spécifiques visant à le restructurer pour qu'il devienne un programme de supplément de revenu plus étendu.

PRESTATIONS DE RETRAIT DU SYSTÈME

Nous avons déjà souligné que les prestations familiales octroient une somme forfaitaire de 250 \$ aux bénéficiaires qui reprennent le travail. Malheureusement, ces prestations sont uniquement réservées à ceux qui se sont trouvé un emploi à plein temps. Aucune aide ni aucun encouragement ne sont offerts à ceux qui acceptent un travail à temps partiel dans l'espoir que cela les mènera à un travail à plein temps.

RECOMMANDATION 90

La somme forfaitaire de retrait du système devrait être également versée au prorata aux bénéficiaires qui acceptent un emploi à temps partiel.

RESTRICTIONS RELATIVES AU TRAVAIL

Nous avons déjà dit que les restrictions quant au nombre d'heures de travail imposées aux chefs de famille monoparentale bénéficiaires des prestations familiales étaient illogiques et discriminatoires. En fait, la "règle des 120 heures" encourage les gens à travailler moins, et non plus.

RECOMMANDATION 91

Il faudrait abolir les restrictions relatives au travail à plein temps imposées aux chefs de famille monoparentale bénéficiaires des prestations familiales.

L'aide sociale générale refuse les personnes seules et les chefs de famille vivant avec un conjoint, qui travaillent à plein temps, quel que soit leur revenu. Certaines municipalités appliquent la règle du "chef de famille" au bénéfice des intéressés; d'autres ne le font pas, ce qui désavantage beaucoup certains bénéficiaires.

VERS L'AUTONOMIE

RECOMMANDATION 92

Les personnes seules et les chefs de famille vivant avec un conjoint devraient avoir droit à l'aide sociale générale, même lorsqu'ils travaillent à temps plein.

Ces deux recommandations mettront fin aux restrictions existantes, qui empêchent ceux qui ont un emploi à plein temps rémunéré de recevoir de l'aide sociale. Elles s'ajoutent aux changements recommandés au chapitre 4 touchant les politiques existantes qui n'admettent pas les travailleurs autonomes. Le droit à l'assistance doit être uniquement fondé sur le besoin, et non sur le fait de savoir si le requérant tirait son revenu d'un emploi à temps partiel ou à plein temps. Ces deux mesures représentent les étapes de transition menant à l'instauration d'un supplément de revenu.

DÉFINITION DU REVENU

L'Ontario est la seule province où l'on calcule le droit à l'aide sociale à partir du revenu gagné brut plutôt que net. L'utilisation du revenu brut ne tient pas compte des déductions obligatoires pour l'impôt sur le revenu, l'assurance-chômage, les cotisations syndicales ou les régimes de retraite obligatoires, par exemple. Ces déductions réduisent considérablement le montant de la paie encaissable ou du revenu gagné net. Cette règle est injuste et semble symboliser le défaut d'inciter au travail qui caractérise le système.

RECOMMANDATION 93

Le Ministère devrait fonder tous les calculs se rapportant à l'aide sociale sur le gain net tiré d'un emploi rémunéré.

TRAITEMENT DES GAINS

Il est évident que la formule utilisée pour déduire les gains des prestations d'aide sociale est le meilleur moyen d'empêcher les bénéficiaires de se chercher du travail. Le fait de déduire des prestations d'aide sociale chaque dollar gagné représenterait un taux d'imposition de 100 %, donc le moyen le plus sûr d'ôter aux gens l'envie de travailler. C'est pourquoi l'Ontario permet qu'une certaine proportion du revenu gagné soit exemptée du recouvrement complet des prestations d'aide sociale.

Le traitement des gains comprend trois éléments distincts : une exemption des frais associés au travail, une exemption salariale de base et un taux de réduction. Les détails sur les taux mensuels actuels d'exemption pratiqués par les prestations familiales et l'aide sociale générale sont donnés au tableau 2 et au tableau 3 respectivement. Ces éléments se combinent pour déterminer les gains réels que peuvent conserver les bénéficiaires qui travaillent.

TRANSITIONS

Tableau 2. Exemptions mensuelles des gains, prestations familiales, 1987

	Exemptions			Taux de réduction		Revenu gagné que le bénéficiaire peut conserver
	Frais associés au travail	De base	Totales	sur la tranche suivante de 100 \$	sur les gains supplémentaires	
BÉNÉFICIAIRE						
Chef de famille monoparentale	40 \$	100 \$	140 \$	50 %	100 %	190 \$ sur la première tranche de 240 \$
Personne handicapée seule	50	75	125	50	100	175 \$ sur la première tranche de 225 \$
Chef de famille handicapé	50	100	150	50	100	200 \$ sur la première tranche de 250 \$

Source : Adapté de LIGHTMAN, Ernie. *Work Incentives and Disincentives in Ontario*, p. 19 (CEAS, document de travail, février 1987).

Tableau 3. Exemptions mensuelles des gains, aide sociale générale, 1987

	Exemptions			Taux de réduction ¹	Revenu gagné que le bénéficiaire peut conserver
	Frais associés au travail	De base ¹	Totales ¹		
BÉNÉFICIAIRE					
Personne seule	0	0-50 \$	0-50 \$	75 %-100 %	0-117 \$
Famille (deux parents et des enfants âgés de 10 à 15 ans)	0	0-100 \$	0-100 \$	75 %-100 %	0-261 \$

¹ Les taux sont à la discrétion des municipalités.

Source : Ministère des Services sociaux et communautaires.

Une mère célibataire qui touche des prestations familiales et qui travaille peut gagner jusqu'à 140 \$ avant toute réduction de ses prestations. Si elle gagne 100 \$ de plus par mois, on la taxe à 50 %; autrement dit, on réduit son chèque d'aide sociale de 50 \$. Au-delà de ce montant, ses gains sont réduits à 100 %; pour chaque dollar gagné au-delà de 240 \$, on réduit son chèque de un dollar. Même si elle gagnait 240 \$ en travaillant,

VERS L'AUTONOMIE

il ne lui resterait que 190 \$ après réduction de son chèque d'aide sociale. À quoi lui servirait de gagner plus que 240 \$, puisqu'on réduirait ses prestations d'aide sociale du montant même de l'augmentation de ses gains.

L'effet d'un tel traitement des gains est à peu près le même pour les personnes handicapées, célibataires ou chefs de famille, bien que le montant précis des exemptions de base et des exemptions des frais associés au travail varie. Les personnes handicapées et les chefs de famille monoparentale qui dépendent des prestations familiales perdent tout intérêt financier à travailler, cela leur nuit même, s'ils gagnent plus de 225 \$ à 250 \$ par mois. À ce niveau, en effet, on réduit leurs prestations d'aide sociale de un dollar ou plus pour chaque dollar qu'ils gagnent. Une fois que les prestations auxquelles ils ont droit en espèces sont réduites à zéro, ils perdent du même coup tout droit aux avantages en nature; à titre d'exemple, les cotisations au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario coûtent à elles seules 357 \$ par année par personne, et 714 \$ par famille.

Même si les règles relatives au traitement des gains furent à l'origine formulées de manière à inciter au travail, elles le furent en supposant que les bénéficiaires ne pourraient travailler qu'à mi-temps, l'emploi à temps plein ne semblant pas nécessiter un supplément de revenu. C'est ce qui explique, en partie, pourquoi les exemptions de gains sont si restrictives.

Exemption des frais associés au travail Tout le monde reconnaît qu'un nouvel emploi entraîne des frais. En conséquence, le programme des prestations familiales permet à ses bénéficiaires qui travaillent, d'exempter une certaine portion de leurs gains avant d'appliquer le taux de réduction à ce revenu. L'exemption des frais associés au travail a pour objet d'alléger le fardeau de dépenses telles que celles reliées aux vêtements, au transport, à la garde, aux outils, aux permis ou cotisations et, pour les personnes handicapées, aux aides techniques leur permettant de travailler. En 1987, l'exemption des frais associés au travail autorisée était de 50 \$ par mois pour les travailleurs handicapés et de 40 \$ par mois pour les autres bénéficiaires des prestations familiales. Ironiquement, aux prestataires que l'on s'attend le plus de voir travailler, soit les célibataires dépendant de l'aide sociale générale, on n'alloue pas explicitement d'exemption des frais associés au travail. Il en est de même pour les chefs de famille. On fait parfois une exception en cas de participation à un programme de formation professionnelle.

L'exemption des frais associés au travail comporte de sérieuses lacunes. Pour commencer, elle ne suffit pas à couvrir les dépenses probables. À Toronto, par exemple, une carte mensuelle de transport à elle seule coûte, en 1988, 6 \$ de plus que l'exemption de 40 \$. Tout insuffisante qu'elle soit, l'exemption actuelle des frais associés au travail est inférieure au plafond permis par le Régime d'assistance publique du Canada et donnant lieu, à ce titre, à un partage complet avec le gouvernement fédéral. En 1987, le

TRANSITIONS

Régime prévoyait le partage des frais reliés à l'exemption des frais associés au travail jusqu'à concurrence de 65 \$ par mois pour les personnes handicapées et de 50 \$ pour tous les autres.

La perspective d'avoir à engager des frais de reprise du travail non remboursables peut décourager les gens de travailler; c'est pourquoi ces dépenses devraient être remboursées dans une plus large mesure. Le fait de calculer l'exemption en fonction du revenu net plutôt que du revenu brut serait un premier pas dans la bonne direction, mais il faudrait y ajouter d'autres mesures.

RECOMMANDATION 94

Il faudrait immédiatement augmenter le montant de l'exemption des frais associés au travail et l'étendre d'office à tous les bénéficiaires admissibles. On devrait aussi accorder des exemptions au-delà de ce montant, mais seulement pour le coût réel de frais déterminés d'avance.

L'exemption mensuelle des frais associés au travail devrait immédiatement passer de 50 \$ à 65 \$ pour les personnes handicapées et de 40 \$ à 50 \$ pour tous les autres bénéficiaires. Cette différence provient du fait que les dépenses reliées au travail sont susceptibles d'être plus élevées pour les prestataires handicapés que pour les autres. L'exemption est également portée au maximum autorisé par le Régime d'assistance publique du Canada aux fins du partage des frais.

Cette recommandation vise aussi à assurer que toutes les dépenses légitimes, reliées au travail des prestataires, soient remboursées. Il faudra établir des directives réalistes pour identifier les dépenses qui, au-delà du montant forfaitaire, seront considérées légitimes à des fins d'exemption. Cette liste devra inclure les frais directs de cotisations et de permis, ainsi que les frais de matériel et autres, encourus par les personnes handicapées dans le cadre de leur travail.

Les frais de garderie sont une des dépenses reliées au travail qu'il faudra traiter séparément. Pour les chefs de famille monoparentale qui dépendent de l'aide sociale et qui bénéficient des services de garderie subventionnés, il n'y a pas de problème. Leurs dépenses directes sont pratiquement inexistantes. Mais, pour ceux qui ne bénéficient pas de ces services, les frais directs peuvent être substantiels : ils représentent un motif puissant de se désintéresser du travail; d'où la nécessité d'en assurer le remboursement.

Nous recommandons un peu plus loin que tous les chefs de famille monoparentale qui bénéficient de l'aide sociale aient accès à des services de garderie subventionnés au moment de reprendre le travail, tout en sachant que ce n'est pas actuellement le cas.

VERS L'AUTONOMIE

Au moins jusqu'à la mise en oeuvre complète de cette recommandation, nous croyons qu'il faudrait allouer une exemption des frais associés au travail supérieure au montant forfaitaire, à ceux qui ne bénéficient pas des services de garderie subventionnés.

RECOMMANDATION 95

On devrait permettre aux bénéficiaires de déduire leurs frais de garderie à titre d'exemption des dépenses associées au travail.

En essayant d'établir une exemption réaliste des frais associés au travail, nous avons cherché à résoudre le conflit entre deux objectifs. D'un côté, nous voulions une exemption suffisamment souple pour prendre en charge les frais réels, qui peuvent varier considérablement d'une personne à l'autre; d'un autre côté, nous voulions une exemption qui soit relativement simple à appliquer. Nous croyons que nos recommandations remplissent ces deux conditions. Les besoins de la plupart des prestataires devraient être assurés par l'octroi automatique du montant forfaitaire. Ceux qui ont des frais supplémentaires légitimes devraient pouvoir se les faire rembourser sans beaucoup plus de formalités administratives.

Exemption de base Après l'exemption des frais associés au travail, le système prévoit une autre exemption de base. Cette exemption permet aux prestataires de gagner jusqu'au maximum spécifié avant de perdre le droit aux prestations d'aide sociale.

Les montants d'exemption mensuels actuels sont indiqués aux tableaux 2 et 3. En 1987, l'exemption de base pour les chefs de famille monoparentale et les chefs de famille handicapés touchant des prestations familiales était de 100 \$; elle était de 75 \$ pour un célibataire handicapé. L'exemption de base pour les prestataires de l'aide sociale générale pouvait atteindre jusqu'à 50 \$ dans le cas d'un célibataire et 100 \$ dans celui d'une famille. Le montant exact de l'exemption éventuelle était laissé à la discrétion des municipalités.

Tandis que l'exemption des frais vise à compenser une partie des dépenses reliées au travail pour ne pas désavantager ceux qui retournent au travail, l'exemption de base remplit une autre fonction. Elle a pour objet d'encourager les prestataires de l'aide sociale à se lancer sur le marché du travail, tout en assurant qu'ils y gagnent, du point de vue financier. En théorie, du moins, plus l'exemption est élevée, plus les prestataires sont motivés à se chercher du travail.²²

RECOMMANDATION 96

Le Ministère devrait augmenter le montant alloué comme exemption de base aux bénéficiaires de l'aide sociale et à ceux des prestations familiales.

TRANSITIONS

Tableau 4. Exemptions mensuelles des gains proposées

	Exemptions			Taux de réduction sur les gains supplémentaires	Revenu gagné que le bénéficiaire peut conserver
	Frais associés au travail	De base	Totales		
BÉNÉFICIAIRE					
Chefs de famille monoparentale et chefs de famille non handicapés	50 \$	116 \$	166 \$	66,66 %	Jusqu'à 389 \$
Personnes seules (non handicapées)	50	50	100	66,66	Jusqu'à 191 \$
Personnes seules (handicapées)	65	78	143	66,66	Jusqu'à 254 \$
Chefs de famille handicapés	65	110	175	66,66	Jusqu'à 475 \$

Les montants précis que nous recommandons pour cette exemption de base figurent au tableau 4. Nous expliquerons la raison d'être de ces chiffres dans une prochaine section, intitulée "Synchronisation des exemptions et des taux de réduction". Qu'il nous suffise maintenant de préciser qu'ils découlent en partie du fait que les chefs de famille ont des frais plus élevés et donc besoin d'être plus motivés que les célibataires pour se chercher du travail.

Taux de réduction Le terme "imposition" est normalement associé au Régime de l'impôt sur le revenu. Par "impôt", on entend généralement la proportion du revenu prélevée par l'État pour financer les services publics.

Il y a plusieurs façons de réduire le revenu d'un individu et de transférer le montant de cette réduction à l'État. Même si les mesures visant à réduire les prestations sont rarement perçues comme un impôt, elles produisent exactement le même effet.

Par exemple, certaines politiques du gouvernement provincial prévoient la réduction du revenu tiré de l'aide sociale par les prestataires qui ont d'autres sources de revenu. Il s'agit là, en fait, d'une forme d'impôt, et nous désignerons dorénavant par "taux de réduction" l'effet de ces politiques.

Le revenu que le prestataire gagne en plus de l'exemption des frais associés au travail et l'exemption de base est effectivement imposé en réduisant le montant des prestations qu'il touche de l'aide sociale. Comme l'indique le tableau 2, la première tranche de 100 \$ au-delà des exemptions gagnées par les bénéficiaires des prestations familiales

VERS L'AUTONOMIE

en 1987 était assujettie à un taux de réduction de 50 %. Les gains supérieurs à cette première tranche étaient frappés d'un taux de réduction de 100 %, soit dollar pour dollar. Un taux uniforme de 75 % à 100 % était imposé aux prestataires de l'aide sociale générale, provision faite de toutes les exemptions (tableau 3).

Le niveau des exemptions est probablement l'outil le plus efficace pour motiver les bénéficiaires à se lancer sur le marché du travail. Mais pour ceux qui travaillent déjà, le taux de réduction est encore plus important. Certaines recherches indiquent que plus le taux de réduction est bas, plus ceux qui font déjà partie de la main-d'oeuvre active ont envie de travailler.²³ Comme le désintérêt envers le travail tend à augmenter avec le taux de réduction, il est clair que les intéressés auront peu ou pas envie de travailler si le taux de réduction atteint ou dépasse 100 %, comme c'est présentement le cas pour certains bénéficiaires des prestations familiales. Non seulement le taux de réduction devrait être plus bas, mais il devrait être le même pour tous les prestataires, condition nécessaire à l'uniformisation de la structure des taux.

RECOMMANDATION 97

Tout revenu dépassant le niveau des exemptions permises devrait être soumis à un taux de réduction de 66,66 % pour tous les prestataires.

Comme mesure immédiate, la province devrait réduire à 75 % le taux de réduction des gains nets de tous les bénéficiaires. Cette mesure permettrait toujours l'entier partage des frais entre les gouvernements fédéral et provincial dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Le partage des frais associés à la différence entre 66,66 % et 75 % devra être négocié entre les paliers supérieurs de gouvernement. Nous croyons que l'abaissement du taux de réduction à 66,66 % est d'une importance telle que la province devrait se donner les moyens de l'appliquer rapidement, même en l'absence d'un partage complet des frais avec le gouvernement fédéral.

SYNCHRONISATION DES EXEMPTIONS ET DES TAUX DE RÉDUCTION

Les niveaux que nous proposons pour les exemptions des frais associés au travail, l'exemption de base et le taux de réduction sont illustrés au tableau 4. Il faut absolument traiter ces trois éléments comme un seul dossier, car ils sont étroitement liés et interdépendants. Toute modification de l'un d'entre eux ne suscitera de plus grand encouragement à travailler que si elle mène à une modification correspondante de l'un des deux autres éléments ou des deux.

En théorie, il n'y a pas de juste niveau pour l'exemption des frais associés au travail, l'exemption de base et le taux de réduction. Notre tentative de synchroniser ces trois

TRANSITIONS

éléments s'appuie sur deux objectifs principaux. En premier lieu, nous avons essayé de proposer des niveaux qui soient efficaces mais dans nos moyens. Plus les exemptions sont élevées et plus le taux de réduction est bas, plus cela encourage les prestataires à travailler, mais plus cela coûte cher au trésor public. Les frais pourraient être restreints par des exemptions plus basses et des taux de réduction plus élevés, mais cela réduirait malheureusement l'incitation au travail. Nos recommandations visent à équilibrer efficacité et faisabilité.

Nos propositions reflètent un deuxième objectif important : celui d'améliorer sensiblement les encouragements financiers propres à inciter les prestataires à travailler. Toutefois, étant donné la diversité des dispositions actuelles relatives aux exemptions, nous voulions aussi nous assurer que nos propositions ne portent pas préjudice, par inadvertance, à certains prestataires. C'est pour cette raison que nos recommandations et les chiffres que nous citons sont si précis. Ils sont formulés de manière à améliorer les encouragements financiers favorisant l'émancipation de tous les bénéficiaires de l'aide sociale. Les recommandations illustrées au tableau 4 représentent des modifications provisoires, qu'il faudra modifier de nouveau lors de la mise en place de nos propositions à long terme, surtout celles qui concernent les prestations pour enfants et les programmes de revenu pour handicapés. Les autres changements requis à ce stade seront décrits un peu plus loin dans le présent chapitre.

ÉTALEMENT DES GAINS

Les bénéficiaires qui trouvent un travail faiblement rémunéré connaissent souvent des heures de travail irrégulières et capricieuses; leurs gains varient donc beaucoup d'un mois à l'autre. L'absence d'une disposition prévoyant l'étalement de leurs gains sur une longue période pourrait entraîner plusieurs conséquences regrettables.

Pour commencer, les mois où les prestataires travaillent plus que la moyenne, ils risquent de perdre leur droit à l'aide sociale, ce qui représente une perte d'avantages comme de revenu. Ils peuvent alors s'apercevoir trop tard qu'ils ont perdu leurs droits à la gratuité de l'assurance-maladie et des médicaments pour eux-mêmes et pour leur famille; ensuite, les mois où ils travaillent moins, il se peut qu'ils gagnent moins que ce que les exemptions de gains leur permettraient. Ainsi, au bout de plusieurs mois de gains élevés et bas, ceux qui travaillent des heures irrégulières profitent moins de leurs exemptions de gains que ceux qui travaillent selon un horaire régulier.

L'étalement des gains peut épargner à l'intéressé l'effet déroutant de la variation des prestations d'un mois à l'autre, à un moment de sa vie où il a grand besoin d'une plus grande stabilité économique. Il éliminerait aussi la lourdeur des rapports élaborés requis par les fréquents examens des gains.

Une caractéristique constante du présent système d'aide sociale a été l'étalement

VERS L'AUTONOMIE

des gains sur une longue période. Toutefois, ces périodes d'étalement varient selon les catégories de bénéficiaires : les personnes handicapées et leur conjoint peuvent étaler leur revenu sur six mois; les chefs de famille monoparentale peuvent l'étaler sur quatre mois; par contre, les personnes aptes au travail ne peuvent généralement l'étaler que sur un mois.

Les membres de notre Comité trouvent que les objectifs visés par l'étalement des gains sont bien fondés, tout en reconnaissant que tous les bénéficiaires devraient profiter des avantages de cette méthode de manière uniforme. Les différentes dispositions relatives à l'étalement des gains compliquent inutilement les choses tout en requérant, en partie, l'existence de catégories.

RECOMMANDATION 98

Les dispositions relatives à l'étalement du revenu devraient être maintenues, et toutes les périodes d'étalement, portées à six mois, pour permettre à tous les bénéficiaires et à leur conjoint d'en bénéficier au même titre.

Nous trouvons qu'une période de six mois est suffisamment longue pour assurer la stabilité économique des prestataires tout en leur permettant de profiter pleinement de leur exemption de revenu. Cette uniformisation aiderait à éliminer les distinctions inutiles entre les catégories et à rendre les rapports moins nécessaires.

ALLOCATIONS DE FORMATION

Ces dernières années, on a fait des efforts particuliers pour offrir davantage de programmes de formation et de préparation à l'emploi, pour augmenter les chances d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale. Nous approuvons pleinement ces initiatives, dont nous reparlerons un peu plus loin.

La plupart des programmes de formation et de préparation à l'emploi fournissent des allocations. Le traitement du revenu tiré de tels programmes dépend de directives relativement faciles à modifier pour ne pas décourager les intéressés de participer à un de ces programmes. Par contre, le traitement du revenu tiré de l'emploi est gouverné par des règlements qui n'ont pas changé depuis 1981. C'est ce qui explique pourquoi le traitement du revenu provenant des allocations de formation est souvent plus généreux que le traitement du revenu provenant de l'emploi. Les prestataires qui passent d'un programme de formation à un emploi peuvent donc subir une perte financière.

À notre avis, la participation à un programme de préparation à l'emploi constitue un but légitime et important pour maints bénéficiaires, puisque cette formation augmente leurs chances de faire partie de la main-d'oeuvre active. Nous trouvons que

TRANSITIONS

les encouragements à la participation à de tels programmes devraient égaler mais non dépasser les avantages offerts aux prestataires qui entrent directement sur le marché du travail.

RECOMMANDATION 99

Le revenu tiré des programmes de formation et de préparation à l'emploi devrait être traité de la même façon que celui tiré d'un emploi.

Les encouragements financiers à conserver un emploi

Nous avons parlé jusqu'ici des changements à apporter pour encourager et assister les prestataires intéressés à obtenir un emploi rémunéré. Ces mesures visent à éliminer les facteurs financiers de dissuasion susceptibles de contrarier cette disposition tout en fournissant des encouragements financiers susceptibles d'inciter les bénéficiaires à travailler.

Nous sommes également conscients du besoin d'assurer l'égalité entre les pauvres de l'aide sociale et ceux de la population active. Notre recommandation de réduire les facteurs de dissuasion ne doit évidemment pas inciter les faibles salariés à quitter leur travail pour pouvoir profiter des encouragements au travail plus avantageux accordés par l'aide sociale. Nous croyons que la seule façon d'empêcher ce genre de chose serait de fournir des avantages financiers aux travailleurs les plus mal payés, à savoir les faibles salariés. Qu'elles s'adressent aux bénéficiaires de l'aide sociale ou aux faibles salariés, ces mesures d'encouragement au travail doivent être entièrement coordonnées et harmonisées. Ce besoin d'harmonisation, indispensable au succès de toutes nos recommandations relatives à cette question, sera repris plus en détail dans le présent chapitre.

LES FAIBLES SALARIÉS

Comme nous le soulignons clairement au chapitre 2, la pauvreté n'est pas que le fait des bénéficiaires de l'aide sociale. En fait, la majorité des pauvres en Ontario ne touchent guère de revenu de l'aide sociale.

On peut travailler et être pauvre, et cela, pour différentes raisons : certains ont un travail saisonnier ou travaillent à mi-temps non parce qu'ils le veulent, mais parce qu'ils n'ont pas trouvé d'emploi à temps plein. Pour d'autres, le problème ne découle pas d'une pénurie de travail permanent à plein temps : il provient plutôt de l'insuffisance de leur rémunération. Comme les échelles salariales tiennent rarement compte de la taille de la famille, un salaire suffisant pour une personne seule peut être insuffisant pour quelqu'un qui a des personnes à sa charge.

VERS L'AUTONOMIE

La proportion de faibles salariés, déjà appréciable, risque d'augmenter. Même si les récentes statistiques sur la création d'emplois semblent impressionnantes, il faut se rappeler que la majorité de ces postes sont à temps partiel plutôt qu'à plein temps. Et, la croissance du secteur tertiaire entraînera la multiplication des emplois mal rémunérés et offrant peu d'avantages sociaux. On peut donc s'attendre à une augmentation du nombre des pauvres salariés, en dépit de la croissance économique et de la création d'emplois.

La proportion de travailleurs pauvres est un problème particulier car, dans la plupart des cas, ces salariés n'ont pas droit aux prestations du système d'aide sociale. Cette lacune est le produit d'une autre époque, où le "monde du travail" et le "monde de l'aide sociale" étaient perçus comme mutuellement exclusifs.

Notre incapacité d'aider les faibles salariés est considérée depuis longtemps comme la plus grosse lacune du système canadien de sécurité du revenu, qui oppose un groupe de pauvres à un autre. Notre système est tel qu'il décourage trop souvent ses prestataires à se lancer sur le marché du travail, et qu'il encourage les travailleurs à réclamer de l'aide sociale. Le refus d'aider les faibles salariés est contraire à notre principe d'équité. Si la société se sent collectivement responsable vis-à-vis de ceux qui sont dans le besoin, il n'y a pas de raison de distinguer entre les nécessiteux qui ne travaillent pas et ceux qui travaillent. Le Comité croit fermement qu'une de nos priorités sociales devrait être d'offrir de l'aide aux faibles salariés.

RECOMMANDATION 100

La province devrait tout de suite commencer à négocier avec le gouvernement fédéral pour mettre sur pied un programme global de supplément de revenu pour augmenter les gains des petits salariés.

L'idée d'un programme de supplément de revenu n'est pas particulièrement radicale. Récemment, plusieurs commissions et comités d'étude ont défendu le bien-fondé d'une telle mesure, notamment la commission Macdonald sur l'union économique et sur les perspectives de développement au Canada, la commission Forget sur l'assurance-chômage, et la *Newfoundland Royal Commission on Unemployment* de Terre-Neuve, appelée aussi la commission House. Cette notion n'est pas nouvelle non plus. En fait, certaines provinces ont déjà leur version d'un programme de supplément de revenu, quoique relativement limité et modeste. Le Québec, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario ont greffé des formes limitées de supplément de revenu sur leurs systèmes respectifs d'aide sociale.²⁴ Ce supplément, qui vise surtout les familles des faibles salariés, offre des prestations qui varient en fonction du nombre d'enfants.

TRANSITIONS

Le Programme de revenu supplémentaire des parents du Manitoba, programme de prestations fondées sur l'examen du revenu, fournissait, en 1985-1986, un maximum mensuel de 30 \$ par enfant. En 1984-1985, il avait distribué 6,1 millions de dollars à 8 534 familles comprenant 19 390 enfants. En Saskatchewan, le *Family Income Plan* est plus généreux : il accorde un maximum mensuel de 100 \$ par enfant. En 1984-1985, 7 767 familles ouvrières de la Saskatchewan bénéficiaient de ses prestations qui représentaient un total de 18,9 millions de dollars.

Jusqu'en 1987, le Programme québécois de supplément au revenu de travail (SUPRET) supplémentait le revenu des faibles salariés et de leurs familles, le cas échéant. Le maximum des prestations mensuelles était de 100 \$ pour les personnes seules et de 191 \$ pour deux adultes ayant deux ou plusieurs personnes à leur charge. En 1984, le programme a distribué des prestations de 25 millions de dollars à 28 245 ménages. Dans le cadre de son budget de 1987, le gouvernement du Québec a annoncé la création d'un programme de supplément de revenu plus vaste, mais plus spécifiquement orienté. L'élément du programme SUPRET qui assistait les ménages ouvriers sans enfant sera dorénavant remplacé par un autre programme, le Programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT), uniquement réservé aux familles pauvres comportant des enfants. Ainsi, un ménage comprenant deux adultes et deux enfants âgés de 6 et 11 ans recevrait un maximum mensuel d'environ 297 \$, plus 100 \$ au titre des frais de garderie. Le programme APPORT, qui devait prendre effet rétroactivement le 1^{er} janvier 1988, représente des frais annuels estimatifs de 65 millions de dollars et profitera à 44 000 familles.²⁵ Au moment de la rédaction du présent rapport, les propositions de réforme du Québec devraient encore être examinées par un comité de l'Assemblée nationale, tel que requis, avant toute modification des lois ou des règlements en vigueur.

SUPPLÉMENT DE REVENU

Fort utile en soi, l'expérience des autres provinces établit des précédents importants. Toutefois, le programme de supplément de revenu que nous envisageons sera différent en ce sens qu'il s'étendra aux personnes seules. À notre avis, il faut mettre le supplément de revenu à la portée de tous les faibles salariés dont le revenu est inférieur à un niveau donné qu'ils soient ou non soutiens de famille.

Nous concevons le programme de supplément de revenu comme un programme distinct du système d'aide sociale actuel. Puisqu'il existe des programmes de supplément de revenu dans d'autres provinces, nous prévoyons l'implantation éventuelle d'un programme de supplément de revenu national, financé à parts égales par le gouvernement fédéral et les provinces. Les prestations de ce programme national pourraient être intégrées au régime fiscal, ce qui permettrait d'harmoniser au maximum le supplément

Donna, 22 ans, Toronto

Donna est mariée, a deux enfants, et est enceinte d'un troisième.

Nous sommes venus de la Jamaïque pour retrouver notre famille ici. Nous espérions avoir une meilleure vie au Canada. La vie est différente, mais pas nécessairement meilleure. Les choses étaient plus faciles au pays. Mais nous ne regrettons pas d'être venus au Canada. J'ai terminé ma douzième année ici, et mon mari, sa neuvième année. Nous aimerions reprendre nos études, moi pour devenir infirmière, mon mari pour être projectionniste, son métier en Jamaïque. Mais ce n'est pas le moment de retourner à l'école; avec deux jeunes enfants, nous n'aurions pas le temps d'étudier, sans compter que nous perdions un salaire.

Il ne suffit pas de travailler beaucoup

Mon mari est ouvrier et je travaille dans un atelier de confection après avoir suivi un cours dans un centre de main-d'oeuvre. J'ai choisi d'apprendre ce métier parce qu'il y avait beaucoup de débouchés et que je savais que je trouverais facilement du travail. Celui-là me convient et, comme on travaille à la pièce, on peut gagner autant d'argent qu'on veut. Vers 2 h 30 de l'après-midi, je ralentis parce que je suis fatiguée. J'aimerais un travail plus propre. Il y a bien un climatiseur, mais l'endroit est poussiéreux et je suis allergique aux

débris de fibres. Mon mari aime son travail. Comme il travaille dans un atelier syndiqué, il peut monter en grade. Cependant, le travail par roulement est difficile, et il dort mal. S'il arrive au travail fatigué, cela peut être dangereux parce qu'il travaille sur des machines. Je dois tout faire à la maison quand il travaille de jour, mais, quand il est de nuit, il peut me donner un coup de main.

Si on avait les moyens, je resterais à la maison avec les enfants. Comme dit mon mari, les enfants ont besoin de leur mère. On se demande l'effet que notre absence aura sur les enfants. On ne passe pas assez de temps avec eux. Ils semblent s'attacher davantage à leur gardienne, qui s'en occupe cinq jours par semaine. Cela nous fait beaucoup de peine.

C'est dur de demander de l'argent

Notre revenu net est d'environ 24 000 \$ par an. Après avoir payé l'essentiel tous les mois, il nous reste à peine 150 \$. On ne peut pas faire grand-chose avec ça! Nous n'avons ni économies, ni cartes de crédit. Nous ne prenons jamais de vacances. Nous allons de temps en temps au cinéma, mais nous restons souvent à la maison, à regarder la télévision ou à écouter de la musique. Nous n'avons ni voiture ni maison. Nous vivons dans un appartement d'une chambre; mon mari

est obligé de coucher sur le sofa. Comme un appartement à deux chambres coûte entre 700 \$ et 900 \$ par mois, nous ne pouvons pas nous en payer un, même avec nos deux salaires. J'ai fait une demande pour un logement subventionné il y a plus d'un an. Nous sommes sur la liste d'attente. Nous nous passons de beaucoup de choses, les enfants aussi. Quand on leur refuse quelque chose, ils pleurent et on se sent coupable. Quand la grand-mère de mon mari est morte récemment en Jamaïque, il n'a pas pu envoyer de l'argent pour aider à payer l'enterrement.

S'il arrivait un imprévu, on serait obligé d'emprunter de l'argent. C'est dur de demander de l'argent. Les gens croient qu'on ne devrait pas avoir besoin de le faire puisqu'on travaille. On doit un peu d'argent à mon beau-frère; je ne sais pas quand on pourra le rembourser. On n'utilise jamais de services gratuits, comme pour la nourriture et les vêtements. Ça, c'est pour les indigents. Ça nous gênerait. Pourtant, on a besoin d'aide. Si on avait 200 \$ de plus par mois, cela nous aiderait beaucoup.

On ne perd pas l'espoir

Il ne faut pas désespérer. Je trouve que le gouvernement devrait donner quelque chose aux gens qui travaillent, quand ils en ont besoin. On paie nos impôts et on travaille très dur. C'est humiliant de recevoir un chèque aussi petit après avoir tant travaillé. Mais, pour

nous, le travail est important parce qu'il nous rend indépendants et que nous donnons l'exemple à nos enfants. Pas question de s'adresser à l'aide sociale. On se passerait de tout plutôt! Ce n'est pas juste que les gens qui dépendent de l'aide sociale reçoivent de l'argent sans rien faire.

Quelquefois, nous sommes tristes et soucieux. Quand mon mari n'en peut plus, il rêve de tout planter là et de s'en aller. Nous espérons que notre situation changera un de ces jours, que nous pourrons payer nos dettes et faire des économies. Mais ce n'est pas le moment de désespérer. Mon mari a toujours rêvé qu'un jour nous serons riches.

VERS L'AUTONOMIE

de revenu à d'autres programmes de sécurité du revenu.

Le programme national d'assurance-maladie est le fruit d'une refonte des programmes publics d'assurance-hospitalisation qui existaient déjà dans plusieurs provinces. De la même manière, on pourrait et on devrait établir un supplément de revenu à partir des programmes provinciaux existants. Les différences qui existent entre les programmes de la Saskatchewan, du Manitoba, du Québec et de l'Ontario ne devraient pas empêcher leur intégration dans le cadre d'un système national, à condition que l'on puisse résoudre les questions de compétence et les problèmes politiques que pose cette entreprise.

Il ne sera même pas nécessaire de créer de toutes pièces le programme ontarien de supplément de revenu. En fait, le Programme actuel d'encouragement au travail pourrait et devrait lui servir de point de départ.

RECOMMANDATION 101

Le Programme d'encouragement au travail pourrait, si on le réorganisait et le restructurait, servir de base au programme de supplément de revenu de l'Ontario.

Au stade initial, nous proposons que le revenu rendant admissible le Programme d'encouragement au travail soit le salaire minimum. De plus, les bénéficiaires de l'aide sociale générale devraient devenir admissibles. Au fur et à mesure de la mise en oeuvre de ces modifications, il faudrait entamer des discussions avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements provinciaux pour jeter les bases d'un plan national. Les révisions ultérieures du programme devraient prévoir un accroissement du niveau des prestations et l'extension du programme dans le but d'y inclure tous les faibles salariés, et non seulement les bénéficiaires de l'aide sociale. L'étape suivante consisterait à mettre sur pied un organisme de gestion du supplément de revenu distinct et indépendant du système d'aide sociale. Par ailleurs, ce calendrier suppose la tenue de négociations avec les autres paliers de gouvernement dans le but d'aboutir à un programme national.

Le droit au supplément de revenu devrait être clairement limité aux salariés. Il inciterait donc ceux qui le peuvent à abandonner l'aide sociale pour accepter un emploi. Toutefois, ceux qui ne sont pas en état de travailler continueraient d'avoir droit à l'aide sociale.

Même si notre proposition semble mener à un programme massif, le nombre des prestataires pourrait ne pas être aussi élevé qu'on le craint, surtout si l'avenir se réalise comme nous le décrivons au chapitre 3. Par exemple, nous prévoyons que relativement peu de personnes handicapées auront besoin de recourir au programme de supplément de revenu, si elles ont accès à un régime d'assurance-invalidité ou à des prestations d'invalidité. En outre, l'offre d'un avantage plus généreux au titre des enfants réduirait

TRANSITIONS

le nombre de chefs de famille monoparentale qui auraient besoin d'un supplément de revenu ou de l'aide sociale. L'avantage au titre des enfants, ajouté au revenu gagné, devrait suffire à sortir de la pauvreté la plupart des familles monoparentales.

SALAIRE MINIMUM

L'un des aspects sans doute le plus controversé et le plus contesté de toute proposition de supplément de revenu est la double question de ses liens avec le salaire minimum et de ses effets sur ce dernier. Il ne faut pas sous-estimer la signification du salaire minimum pour un faible salarié.

Il est clair pour tout le monde que la valeur du salaire minimum est bien inférieure à ce qu'elle était.²⁶ Depuis 1975, le pouvoir d'achat du salaire minimum a chuté de 22 %. Comparé au salaire industriel moyen, le salaire minimum a baissé de façon constante au cours des dernières années; entre 1975 et 1985, il est passé de 47 % à 38 % du salaire moyen industriel. Depuis son augmentation à 4,55 \$ l'heure le 31 octobre 1987, cette proportion est remontée à environ 41 %. En 1975, le salaire minimum assurait un revenu égal à 106 % du seuil de la pauvreté pour une famille de quatre personnes à deux revenus. En 1985, ce pourcentage était tombé à 81 %; l'augmentation de 1987 l'a ramené à 85 % du seuil de pauvreté.

La faiblesse du salaire minimum a eu des conséquences particulièrement désastreuses pour deux groupes particuliers : les femmes et les jeunes. Les chiffres de Statistique Canada cités dans un récent rapport du *Social Planning Council* de la communauté urbaine de Toronto sont généralement confirmés par d'autres études entreprises par le ministère du Travail de l'Ontario. En décembre 1984, 62 % des travailleurs rémunérés au salaire minimum étaient des femmes, et 60 % d'entre eux étaient âgés de moins de 25 ans.²⁷

Certains diront que le supplément de revenu n'est pas la meilleure façon d'aider les faibles salariés. Ils craignent qu'un tel programme n'accentue encore la disparité entre le salaire minimum et le coût réel de la vie, et qu'il n'invite les employeurs à se soustraire à leur obligation de verser un salaire convenable et équitable à leurs employés. Ceux qui sont de cette opinion craignent que le supplément de revenu ne serve à subventionner les employeurs plutôt que les employés; ils trouvent que la meilleure façon d'aider les faibles salariés serait d'augmenter le salaire minimum d'une manière appréciable.

Il en est d'autres, par contre, qui s'opposeraient vigoureusement à toute mesure visant à augmenter sensiblement le salaire minimum. Ceux-là craignent l'effet négatif que cette mesure pourrait avoir sur l'emploi dans son ensemble. En dépit des nombreuses recherches menées sur ce sujet, on ne peut affirmer avec certitude que l'augmentation du salaire minimum entraîne la disparition d'emplois.²⁸ La seule conclusion qu'on puisse tirer de ces recherches est que, s'il y a disparition d'emplois, ce sont surtout les jeunes qui en pâtissent. Bien que ces études soient peu concluantes, le secteur des affaires est

VERS L'AUTONOMIE

convaincu que tout accroissement du salaire minimum provoquerait des pertes d'emplois. Cet argument est surtout le fait de ceux qui défendent les petites entreprises, comme la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Le salaire minimum voulu pour assurer l'égalité entre les pauvres salariés et les pauvres bénéficiaires de l'aide sociale a été estimé à 8 \$ l'heure; toute proposition de porter à ce niveau le salaire minimum actuel susciterait sans doute des critiques sévères de la part du secteur des affaires, voire du public en général.

Nous ne croyons pas que l'aide aux faibles salariés nécessite un choix entre l'instauration d'un supplément de revenu et la hausse du salaire minimum. Étant donné l'érosion de la valeur du salaire minimum au cours des dix dernières années, nous reconnaissons qu'on puisse défendre l'opportunité de l'augmenter. Cependant, nous n'irions pas jusqu'à dire qu'un salaire minimum plus élevé serait la solution à tous les problèmes des faibles salariés, puisqu'il ne tient pas compte, et ne peut pas tenir compte, de la taille des familles. La hausse du salaire minimum profiterait aux personnes seules bien plus qu'aux familles, et aux petites familles bien plus qu'aux grandes.

Nous ne croyons pas que l'instauration d'un supplément de revenu et l'établissement d'un salaire minimum décent soient des objectifs contradictoires. Au contraire, nous trouvons qu'ils se complètent. Le supplément de revenu ne devrait pas être considéré comme, ni devenir, une solution de rechange à une politique raisonnable en matière de salaire minimum. Une telle politique suppose, non seulement une augmentation du salaire minimum, mais aussi une nouvelle méthode de calcul de ce minimum. Au chapitre 4, nous proposons d'établir les prestations d'aide sociale en fonction d'un repère économique objectif et approprié. Nous recommandons la même démarche dans le cas du salaire minimum; le point de repère le plus logique et le plus approprié serait, à notre avis, le salaire industriel. La formule précise à utiliser devra être élaborée en consultation avec le secteur des affaires et les syndicats. Elle devra tenir compte à la fois du coût de la main-d'oeuvre et de ses effets sur l'emploi; elle devra aussi être synchronisée avec le montant des prestations d'aide sociale et de supplément de revenu. Finalement, elle devra être harmonisée avec le régime fiscal.

Cette formule devra être introduite petit à petit, en l'étalant sur une période d'essai de trois ans, par exemple. La loi régissant sa mise en oeuvre pourrait inclure une mesure de temporisation et un processus d'examen formel sous forme d'évaluation indépendante de ses effets économiques et sociaux. La formule utilisée pour établir le salaire minimum en vigueur une année donnée serait un pourcentage du salaire industriel moyen de l'année précédente. Elle devrait être également suffisamment souple pour tenir compte de la conjoncture économique. À supposer que des augmentations appréciables du salaire minimum coïncident avec une récession sur le marché du travail, cette formule devrait permettre de reporter ces augmentations à plus tard.

TRANSITIONS

Témoignages

Un bénéficiaire

Les employés du centre de la main-d'oeuvre refusent de m'envoyer postuler un travail qui paie moins de 8 \$ l'heure parce que, selon eux, une famille de six personnes ne peut vivre à moins. Des employeurs m'ont d'ailleurs dit la même chose.

**Association des travailleurs
sociaux professionnels
de l'Ontario**

Beaucoup de travailleuses, particulièrement les femmes qui essaient de s'affranchir de l'aide sociale, sont rémunérées au salaire minimum. Comme une mère nous l'a déjà dit : "On se retrouve dans une situation sans issue quand on touche un salaire de 4,35 \$ l'heure et qu'on paie 4 \$ l'heure pour faire garder deux enfants."

Témoignage anonyme

Je touche moins en travaillant que si je recevais l'allocation aux mères nécessiteuses. C'est très décourageant. J'essaie d'élever quatre adolescents avec un budget très serré et j'ai l'impression de m'enfoncer de plus en plus.

Le Comité pense qu'il est raisonnable de s'attendre à ce qu'une société industrielle moderne adopte une démarche du salaire minimum. Celle que nous avons proposée remplirait ce but. Elle assurerait que le programme de supplément de revenu resterait une subvention pour les employés et non pour les employeurs. À notre avis, un salaire minimum équitable, combiné à un programme de supplément de revenu, est la meilleure manière d'aider financièrement les faibles salariés et d'assurer que ceux qui travaillent n'ont pas besoin de faire appel à l'aide sociale.

L'harmonisation des réformes financières**SUPPLÉMENT DE REVENU, AIDE SOCIALE ET SALAIRE MINIMUM**

Non seulement le salaire minimum doit-il être synchronisé avec les prestations de supplément de revenu, mais tous deux doivent être en harmonie complète avec le système d'aide sociale et, en particulier, avec le niveau des prestations et les exemptions de gains. Tous ces éléments ressemblent à ceux d'un mobile; ils sont très délicatement équilibrés, et le déplacement même léger d'un élément modifie l'équilibre et le fonctionnement de tout le système. Pour illustrer ce besoin d'harmonisation, le

VERS L'AUTONOMIE

Illustration 1. Niveaux de revenu proposés

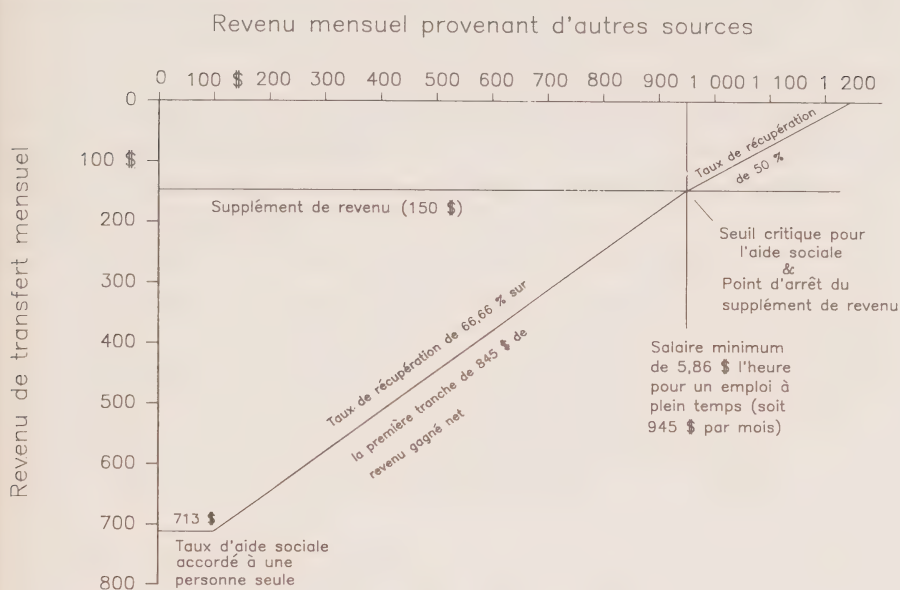


Tableau 5. Niveaux de revenu proposés

Niveau proposé	
AIDE SOCIALE	
Prestation maximale (mensuelle)	713 \$
Total des exemptions	100 \$
Taux de réduction	66,66 %
SUPPLÉMENT DE REVENU	
Prestation maximale (mensuelle)	150 \$
Taux de réduction	50 %
Point d'arrêt	945 \$
Seuil critique	1 245 \$
SALAIRE MINIMUM	
5,86 \$ l'heure	945 \$

Prestations d'aide sociale et supplément de revenu accordés, à l'étape 4, à une personne seule, et gains provenant d'un emploi à plein temps rémunéré au salaire minimum, en dollars de 1988.

TRANSITIONS

tableau 5 présente les prestations, les exemptions et les taux de réduction que nous proposons dans le cadre d'un modèle possible d'harmonisation complète de l'aide sociale, du supplément de revenu et du salaire minimum. Ce modèle harmonisé est représenté graphiquement à l'illustration 1.

Les chiffres spécifiques présentés au tableau 5 correspondent à l'étape 4 de notre stratégie de mise en oeuvre de nos recommandations, avant la mise à exécution complète des recommandations à long terme que nous proposons au chapitre 3, mais après celle d'un certain nombre de nos recommandations à court et à moyen terme. (Au chapitre 11, nous décrivons plus en détail le calendrier de mise en oeuvre de nos recommandations, pour chacune des cinq étapes.) C'est à cette étape que nous proposons de rendre pleinement opérationnel le programme de supplément de revenu.

À cette étape, les changements spécifiques décrits au chapitre 4 auront pour résultat de porter la prestation d'aide sociale maximale à 713 \$ pour une personne seule (en dollars de 1988). Nous proposons que le traitement des gains prévoie une exemption de base sur les gains de 100 \$ et un taux de réduction de 66,66 % applicable aux gains supérieurs à ce montant.

Les caractéristiques particulières du programme de supplément de revenu doivent être en harmonie complète avec les prestations, les exemptions et les taux de réduction établis pour un système d'aide sociale. Elles doivent aussi tenir compte des contraintes fiscales. Plus les prestations sont élevées et plus le taux de réduction est bas, plus il en coûte au trésor public. En mettant au point un modèle qui harmonise l'aide sociale et le supplément de revenu, nous avons proposé des modifications qui nous semblent être dans nos moyens et qui, en même temps, nous permettront d'offrir des taux adéquats, des exemptions raisonnables et des taux de réduction sensiblement inférieurs à 100 %, de sorte que les bénéficiaires de l'aide sociale y gagnent à accepter un emploi.

Comme le montre aussi le tableau 5, le supplément de revenu fournirait des prestations pouvant atteindre 150 \$ par mois par personne, soit 1 800 \$ par année en dollars de 1988. Un ménage recevrait une prestation maximale de 300 \$ par mois, soit 3 600 \$ par année, à condition que les deux conjoints travaillent à plein temps ou à temps partiel. Le seuil où l'on commencerait à réduire les prestations de supplément de revenu serait égal au salaire minimum. Le taux de cette réduction serait de 50 %, et le seuil critique auquel les prestations seraient réduites à zéro serait de 1 245 \$ par mois. Les mesures spécifiques d'aide sociale et de supplément de revenu que nous venons de décrire demanderaient un salaire minimum de 5,86 \$, soit 945 \$ par mois, pour pouvoir maintenir la motivation au travail. Ces trois mesures combinées assureraient que les prestataires auraient financièrement intérêt à travailler.

Il est essentiel que le salaire minimum soit en harmonie avec le supplément de revenu et l'aide sociale si l'objectif de la politique publique est bien d'encourager et d'intéresser

VERS L'AUTONOMIE

les bénéficiaires de l'aide sociale à accepter un emploi rémunéré. Le manque d'harmonisation de ces divers éléments risquerait de faire échouer cet objectif. Ainsi, craignant qu'un salaire minimum de 5,86 \$ ne suscite trop de critiques de la part du public, le gouvernement pourrait décider de fixer un salaire minimum plus bas et d'augmenter les prestations de supplément de revenu. Il pourrait même fixer le salaire minimum et les prestations d'aide sociale à un niveau plus bas. Cependant, s'il choisissait un salaire minimum inférieur sans toucher aux prestations d'aide sociale ou de supplément de revenu, il ne réussirait qu'à diminuer la motivation au travail, tout en encourageant les bénéficiaires à continuer de dépendre de l'aide sociale.

Nous présentons un modèle intégré, qui englobe l'aide sociale, le supplément de revenu et le salaire minimum, tout en sachant bien qu'il n'existe pas de modèle parfait. Le montant choisi pour chaque élément du système sera le résultat des choix politiques et économiques que fera le gouvernement. Ces choix lui demanderont de concilier des opinions et des points de vue différents et parfois contradictoires, et de peser le mérite relatif d'objectifs politiques différents; en un mot, ces choix lui imposeront de faire des compromis et des concessions.

Nous nous rendons compte de la difficulté de l'entreprise. Nous aussi, nous avons dû faire des compromis pour pouvoir présenter un modèle que nous croyons applicable. Nous aurions préféré recommander l'imposition d'un taux de réduction des gains plus bas. Certains d'entre nous auraient préféré un salaire minimum plus élevé. Nous avons accepté de faire certains compromis de manière à atteindre plusieurs objectifs clés. Premièrement, nous voulions assurer la suffisance des prestations d'aide sociale. Deuxièmement, nous avons voulu respecter le principe selon lequel on doit toujours y gagner plus à travailler qu'à dépendre de l'aide sociale. Troisièmement, il fallait que les mesures financières que nous recommandions soient, dans leur effet conjugué, politiquement et économiquement réalisables.

À notre avis, l'élément le plus important dans notre système harmonisé, c'est le niveau des prestations de l'aide sociale. Une fois que le gouvernement aura défini la mesure de leur suffisance et établi des prestations conformes à cette définition, cette mesure devrait devenir la donnée en fonction de laquelle toutes les autres variables devraient changer. En d'autres mots, la suffisance des prestations d'aide sociale devrait être le moteur du processus d'harmonisation. Le fait de donner ce rôle à l'un des autres éléments pourrait avoir des conséquences terriblement fâcheuses au point de vue de la suffisance. On se rappellera de l'expérience du gouvernement du Nouveau-Brunswick qui, dans les années 1970, avait fait dépendre le niveau des prestations d'aide sociale du salaire minimum provincial. En l'espace de six ans, le Nouveau-Brunswick est passé de la troisième à la dixième place parmi les provinces canadiennes en ce qui concerne la

TRANSITIONS

suffisance des prestations. Cette chute s'explique, en partie, par le lien établi entre les prestations et le salaire minimum.

La définition du niveau de suffisance ou la détermination de ce qui est économiquement faisable sont essentiellement des décisions politiques dont la responsabilité revient au gouvernement. Nous prions les dirigeants politiques de ne pas oublier, lorsqu'ils prendront ces décisions, que l'objectif de la réforme doit être de favoriser l'autonomie des bénéficiaires de l'aide sociale.

RECOMMANDATION 102

La réforme de l'aide sociale doit viser à intégrer et à harmoniser le plus possible les éléments du système d'aide sociale, du programme de supplément de revenu et du salaire minimum, de manière à encourager au maximum les bénéficiaires de l'aide sociale à trouver dans le travail la source de leur autonomie.

LE RÉGIME FISCAL

Jusqu'ici, nous nous sommes concentrés sur les éléments qui seront trois des plus importantes sources de revenu pour les économiquement faibles de l'Ontario après la mise en oeuvre de nos recommandations : à savoir le salaire minimum, l'aide sociale et le supplément de revenu. Non seulement ces sources de revenu doivent-elles être en harmonie les unes avec les autres, elles doivent aussi l'être le plus possible avec le moyen utilisé par l'État pour percevoir ses recettes : le régime fiscal.

Le Régime fédéral d'impôt sur le revenu est fait d'une variété de retenues, d'exonérations et de crédits qui représentent un avantage dans ce sens qu'ils reportent ou réduisent le montant d'impôt exigible. Résultat : les avantages fiscaux peuvent et doivent influencer le comportement des contribuables. Les dispositions fiscales peuvent être conçues de manière à accroître ou décroître l'intérêt qu'ont les bénéficiaires à travailler. On en retrouve un excellent exemple dans les récentes propositions de réforme fiscale du gouvernement fédéral, surtout en ce qui concerne les personnes handicapées.

Le gouvernement fédéral proposait, entre autres, de remplacer, d'une part, la déduction spéciale accordée aux personnes handicapées par un crédit d'impôt de 550 \$ et, d'autre part, la déduction actuelle pour frais médicaux par un crédit d'impôt non remboursable de 17 % des frais médicaux permis excédant 3 % du revenu du contribuable. En réponse aux propositions du gouvernement fédéral, la Coalition des organisations provinciales des handicapés a soutenu que ces dispositions ne suffiraient pas à réduire tous les obstacles qui empêchent les personnes handicapées de se joindre à la main-d'oeuvre active. La Coalition a donc proposé plusieurs autres mesures fiscales susceptibles d'encourager davantage de personnes handicapées à travailler, et de leur faciliter ce choix. Entre

VERS L'AUTONOMIE

autres, elle demandait que les personnes handicapées aient le droit de déduire les frais reliés à leur handicap qu'elles encourent dans le cadre de leur travail. La plupart des autres pays industrialisés ont des dispositions fiscales de ce genre. En outre, la Coalition recommandait l'octroi d'une déduction unique jusqu'à concurrence de 45 000 \$ pour dédommager les entreprises qui engagent des dépenses en immobilisations dans le but d'aménager des installations spéciales au bénéfice de leurs employés, clients ou locataires handicapés. Ces deux mesures sont, selon la Coalition, les plus susceptibles d'accroître les débouchés offerts aux personnes handicapées.²⁹

En réponse aux propositions de réforme fiscale du gouvernement, le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes s'est déclaré favorable aux recommandations de la Coalition visant à réduire les obstacles à l'entrée des personnes handicapées sur le marché du travail.³⁰ Nous sommes également en faveur des recommandations de la Coalition, et nous croyons qu'elles fournissent un exemple concret de mesures qui pourraient être adoptées dans d'autres domaines et dans d'autres territoires de compétence pour permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale d'atteindre leur autonomie.

Tout en reconnaissant que le régime fiscal peut et doit jouer un rôle important en multipliant les encouragements à l'autonomie, il est essentiel que de telles mesures incitatives soient en harmonie avec celles fournies par les programmes de sécurité du revenu. Les experts en politique économique et sociale commencent à réaliser l'importance d'harmoniser le régime fiscal avec les programmes de transfert du revenu. Cet objectif a partiellement influencé les propositions de réforme fiscale rendues publiques par le gouvernement fédéral en 1987. De plus en plus de gens comprennent que l'amélioration des programmes de sécurité du revenu accordée d'une main par le gouvernement peut être complètement sapée par les impôts qu'il prélève de l'autre main.

En 1984, le gouvernement du Québec a publié un Livre blanc sur le régime fiscal et les régimes de transfert, qui décrit certains problèmes résultant du manque d'intégration de ces deux régimes.³¹ Le rapport québécois propose également des changements spécifiques, susceptibles d'entraîner leur plus grande harmonisation. Le Livre blanc a eu un impact important sur les milieux de la politique économique et sociale, et ce, au-delà des frontières de la province de Québec. Il a influencé certaines recommandations de notre rapport. En particulier, il nous a permis de mieux comprendre que les méthodes utilisées pour récupérer les prestations d'aide sociale étaient tout simplement d'autres formes d'imposition, et qu'elles pouvaient potentiellement être bénéfiques ou nuisibles. Cette constatation a inspiré certaines de nos recommandations portant sur des caractéristiques des programmes d'aide sociale et de supplément de revenu, notamment les niveaux d'exemption et les taux de réduction.

TRANSITIONS

Cependant, les recommandations spécifiques contenues dans le Livre blanc du Québec n'ont qu'une application limitée pour l'Ontario. Le Québec est, en effet, la seule province qui ait son propre régime d'imposition directe du revenu des particuliers. L'Ontario, comme toutes les autres provinces à part le Québec, prélève son impôt sur le revenu des particuliers par le biais du régime fédéral d'impôt sur le revenu. Les possibilités d'harmoniser le régime fiscal et les régimes de transfert sont plus grandes au Québec, puisque cette province perçoit son propre impôt sur le revenu.

En outre, bien qu'il soit essentiel de ne pas considérer le régime fiscal et les régimes de transfert comme des éléments distincts et mutuellement exclusifs de la politique de l'État, il y a des limites à leur intégration. Pour citer le professeur Derek Hum de l'Université du Manitoba :

L'opinion de la société sur la manière dont l'État doit traiter les citoyens ou sur les obligations que ces derniers ont envers lui est très différente selon que l'État "prend" ou "donne". Partant de cette fin des plus fondamentales, il ne peut jamais y avoir intégration complète des régimes sociaux de transfert et de l'impôt sur le revenu des particuliers.³²

Même avec ces restrictions, l'Ontario peut quand même adopter certaines mesures favorables. Comme autre encouragement au travail, par exemple, la province pourrait décider de ne pas prélever sa part d'impôt sur le revenu de ceux qui travaillent au salaire minimum. Ceci pourrait se faire relativement facilement en modifiant la "zone d'exonération" qui exempt de l'impôt sur le revenu de l'Ontario les résidents dont le revenu imposable est inférieur à un certain montant. Durant l'année fiscale 1987, les résidents dont le revenu imposable se situait en-dessous de 2 080 \$ étaient exemptés de tout impôt sur le revenu de l'Ontario.

Nous n'avons pas de proposition spécifique au sujet des changements à apporter au régime fiscal pour qu'il s'harmonise à nos recommandations touchant l'aide sociale, le supplément de revenu et le salaire minimum. L'élaboration de telles propositions aurait demandé une analyse au-delà de nos capacités. Mais comme nous sommes conscients du besoin d'harmoniser le régime fiscal à nos autres recommandations, nous incitons fortement la province à modifier son régime fiscal de manière à optimiser les encouragements au travail résultant de nos recommandations spécifiques.

PROGRAMMES D'AIDE AU LOGEMENT

Le besoin d'harmoniser les règles et les règlements régissant le traitement du revenu des bénéficiaires de l'aide sociale ne concerne pas seulement le régime fiscal, mais aussi d'autres programmes ou domaines d'activité de l'État dont les propres méthodes et règles ont des répercussions sur ces bénéficiaires. Les programmes de logement social en constituent peut-être le meilleur exemple.

Bien que la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale vivent dans un logement loué

VERS L'AUTONOMIE

sur le marché privé, et donc non subventionné, 18 % environ de tous les bénéficiaires habitent des logements subventionnés par l'État et au loyer indexé à leur revenu. La province estime que, sur les 245 500 locataires qui vivaient dans de tels logements en Ontario en 1987, 95 450 environ, soit 38,9 %, bénéficiaient de l'aide sociale. Ainsi donc, les règlements régissant le logement social peuvent avoir un effet important sur l'autonomie des prestataires qui vivent dans ces logements.

Nos discussions avec le président du conseil, les administrateurs et le personnel de la Société de logement de l'Ontario nous ont fait comprendre à quel point ces personnes se rendaient compte de l'effet direct de leurs politiques sur les bénéficiaires de l'aide sociale. Nous avons également été encouragés par les récentes mesures prises par le ministère du Logement dans le but spécifique de réduire les obstacles susceptibles de décourager les locataires vivant dans des logements sociaux de se chercher un emploi rémunéré. Depuis octobre 1987, par exemple, certaines prestations reliées à la formation professionnelle sont dorénavant exclues du revenu servant à établir le montant du loyer : ce sont les prestations versées directement aux locataires pour les frais de garderie, de transport, d'inscription ou de livres, ou de frais de séjour encourus dans le cadre de leur participation à des programmes de recyclage ou de formation professionnelle. Cette mesure constitue une aide non seulement symbolique mais aussi tangible, et un encouragement pour les locataires de logements sociaux qui cherchent à améliorer leurs débouchés, et la Société de logement de l'Ontario doit en être félicitée.

Les organismes de logement social pourraient prendre d'autres mesures pour encourager l'autonomie des prestataires. Nous remarquons avec intérêt plusieurs propositions faites en automne 1987 par le comité des loyers de la Commission du logement de la communauté urbaine de Toronto, qui gère 33 000 logements publics. Ce comité a fait un certain nombre de propositions pour changer la méthode servant à calculer les loyers de ces logements. Il suggère que les locataires qui travaillent puissent déduire des dépenses relatives à l'emploi de 1 200 \$ par an. Il propose également d'autoriser des déductions pour tenir compte des frais de garderie pendant le jour et après l'école. Il recommande aussi de généraliser les baux de trois ans et de n'augmenter les loyers de la deuxième et de la troisième année qu'en fonction de la hausse de l'Indice des salaires de Toronto. On éliminerait ainsi les pénalités implicites touchant le travail supplémentaire imposées actuellement aux locataires.

Les propositions du comité des loyers attendaient encore l'approbation du conseil d'administration de la Société de logement de l'Ontario au moment de la rédaction du présent rapport. À notre avis, elles représentent des idées encourageantes et constructives qui faciliteraient l'autonomie des locataires des logements publics en éliminant les obstacles structurels au travail rémunéré. Nous prions les hauts fonctionnaires du secteur du logement social de leur accorder une attention toute spéciale.

TRANSITIONS

Tout en félicitant les organismes du secteur du logement social d'appliquer ou d'étudier des propositions comme celles que nous venons de décrire, nous tenons à souligner la nécessité d'harmoniser ces changements dans toute la mesure du possible avec ceux qui sont envisagés par d'autres programmes touchant les locataires. Cela demandera une coopération étroite avec le ministère des Services sociaux et communautaires, en particulier, ainsi qu'avec d'autres programmes provinciaux et fédéraux qui fournissent un certain revenu aux locataires des logements publics. Dans la mesure où les différents programmes qui fournissent une aide financière directe ou indirecte à ces derniers ont des règlements contradictoires, ils risquent de contrecarrer d'autres efforts faits pour encourager l'autonomie des bénéficiaires de l'aide sociale.

RÉFORMES À LONG TERME

Le supplément de revenu est l'élément clé du futur système de sécurité du revenu décrit au chapitre 3. Le programme de supplément de revenu que nous venons d'exposer est un modèle fondé sur la mise en oeuvre éventuelle d'autres éléments clés de notre vision à long terme, notamment l'avantage au titre des enfants et les programmes de revenu d'invalidité. Il s'agit d'un programme qui fournit une prestation de base, à titre individuel, aux adultes seulement. Lorsque nos réformes à long terme seront menées à bien, l'aide sociale ne fournira également de prestations qu'aux adultes, et ce, sur une base individuelle. La description du supplément de revenu et de l'aide sociale à l'étape 4 de la mise en oeuvre de nos réformes, telle que détaillée au tableau 5, présente les chiffres relatifs aux personnes seules seulement.

Une fois que l'étape 5 sera complétée, une mère chef de famille monoparentale qui a droit soit au supplément de revenu, soit à l'aide sociale, ne pourra demander et recevoir de prestations qu'à son bénéfice seulement, et non à celui de sa famille : on partira alors de l'hypothèse que les besoins financiers de ses enfants seront entièrement comblés par l'avantage au titre des enfants. Il en sera de même pour un chef de famille handicapé : ses propres besoins financiers seront comblés par l'assurance-invalidité ou la prestation d'invalidité, ou encore par le supplément de revenu, tandis que les besoins financiers de ses enfants le seront, eux aussi, par l'avantage au titre des enfants.

Un obstacle pourrait donc survenir à l'étape 4 de la mise en oeuvre de nos recommandations, lorsque l'aide sociale passera d'un système fondé sur la famille, ce qu'elle est actuellement, à un système fondé sur la personne, comme elle se doit d'être pour pouvoir s'harmoniser avec le supplément de revenu. Si l'on n'a pas encore mis en place d'autres programmes pour assurer les besoins financiers des enfants, les chefs de famille monoparentale souffriront financièrement. Il faut donc entrevoir la nécessité de modifier temporairement les taux de prestation, d'exemption et de réduction précisés au tableau 5 pendant la période de transition entre l'étape 4 et l'étape 5 de nos recom-

VERS L'AUTONOMIE

mandations. Une telle modification ne vise qu'à assurer que jamais aucun prestataire ne souffre financièrement de la mise en oeuvre progressive des divers éléments de la réforme que nous préconisons.

La discussion qui précède à propos de l'harmonisation a surtout porté sur l'aide sociale, le supplément de revenu et le salaire minimum parce que nous sommes persuadés que la mise en place du supplément de revenu est une priorité. Le besoin d'harmoniser ces éléments avec l'avantage au titre des enfants, l'assurance-invalidité et la prestation d'invalidité est tout aussi important. Les experts qui se chargeront de cette tâche devront mener à bien un travail semblable à celui que nous venons de faire pour concevoir un système intégré d'aide sociale, de supplément de revenu et de salaire minimum. Une fois encore, l'objectif principal doit être d'optimiser les possibilités d'autonomie qui s'offrent aux bénéficiaires, et ce, par le biais du travail, si possible.

Services et modalités de soutien favorisant la transition

En plus des mesures financières, une gamme de services et de modalités de soutien non financiers pourraient aider les bénéficiaires de l'aide sociale à faire la transition de la dépendance à l'autonomie. De telles mesures comprennent des cours d'alphabétisation de base, des services de placement, des programmes de recyclage et des services de garderie. Alors que ces services visent à encourager l'autonomie des intéressés, certains d'entre eux peuvent servir de programmes préventifs, dans ce sens qu'ils peuvent prévenir le besoin, pour certains, de faire appel à l'aide sociale en premier lieu.

Quelques-uns des programmes et des services décrits ci-après cherchent surtout à encourager les prestataires à devenir autonomes en se lançant sur le marché du travail. D'autres peuvent accroître indirectement l'aptitude au travail même si ce n'est pas là leur principale raison d'être. D'autres encore rendront tous les prestataires de l'aide sociale plus en mesure d'être autonomes, même si cela n'est pas synonyme de participation à la main-d'oeuvre active.

Les programmes d'éducation

COURS DE RATTRAPAGE EN LECTURE ET EN ÉCRITURE

Les membres du Comité partent du principe qu'un niveau élémentaire d'aptitude à la lecture, à l'écriture et au calcul est une condition nécessaire à presque n'importe quel travail. Comme un nombre croissant de Canadiens, nous nous inquiétons de l'ampleur de l'analphabétisme fonctionnel dans l'ensemble de la population. Nous sommes encore plus alarmés par l'importance de ce phénomène chez les bénéficiaires de l'aide sociale. D'après de récentes études à ce sujet, au moins 50 % d'entre eux sont pratiquement illettrés.³³

TRANSITIONS

Illustration 2. Chômage selon l'âge et le niveau d'instruction.

Source : Statistique Canada. *Population active de décembre 1985* (numéro de catalogue : 71-001), 1986, p. 89. Cité dans Commission d'enquête sur l'assurance-chômage. *Rapport*, p. 134 (Approvisionnements et Services, Ottawa, 1986).

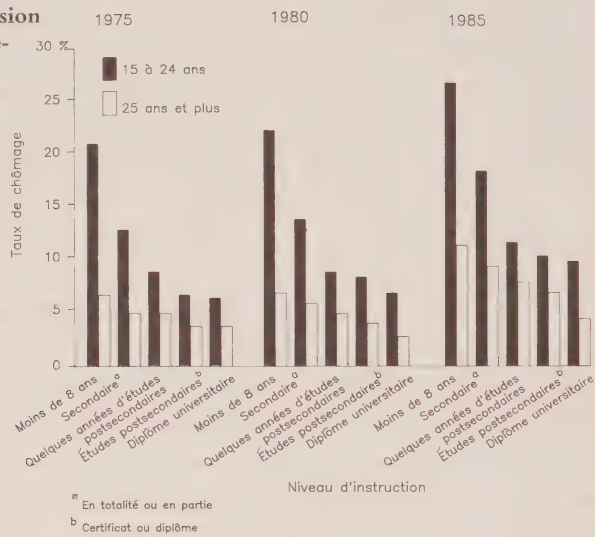


Tableau 6. Pauvreté et niveau d'instruction, 1984

	Taux de pauvreté (%)
NIVEAU D'INSTRUCTION DES CHEFS DE FAMILLE	
Élémentaire	15,4
Secondaire	13,2
Postsecondaire	6,4
NIVEAU D'INSTRUCTION DES PERSONNES SANS RESPONSABILITÉ FAMILIALE	
Élémentaire	51,0
Secondaire	32,5
Postsecondaire	27,0

Source : Adapté de HESS, Melanie. *An Overview of Poverty in Ontario*, p. 6, 14 (CEAS, document de travail, mars 1988).

VERS L'AUTONOMIE

Il y a un lien évident entre le chômage et la faiblesse des résultats scolaires découlant de l'analphabétisme. Comme le montre l'illustration 2, ceux qui ont moins de huit ans d'études présentent un taux de chômage beaucoup plus élevé que ceux qui sont plus instruits. De plus, il y a une forte corrélation entre le manque d'éducation et la pauvreté. Le tableau 6 indique bien que le taux de pauvreté des célibataires et des chefs de famille est plus élevé chez ceux qui n'ont fait que des études élémentaires.

Il est clair que l'analphabétisme bloque l'accès direct au marché du travail. De plus, l'analphabétisme constitue également un obstacle aux programmes spécifiquement destinés à permettre aux chômeurs de se lancer ou de retourner sur le marché du travail. Ironiquement, les conditions d'admission à un certain nombre de programmes de formation qui pourraient rendre les bénéficiaires de nouveau aptes au travail exigent un niveau de dixième, onzième ou douzième année.³⁴

Récemment, le problème de l'analphabétisme attire de plus en plus l'attention du public et de l'État.³⁵ Nous avons connaissance, et nous applaudissons, les efforts faits récemment par la province pour lutter contre l'analphabétisme, avec des programmes tels que le Programme d'alphabétisation de base des adultes, rendu public en septembre 1986. Étant donné la proportion des analphabètes chez les bénéficiaires de l'aide sociale et l'obstacle que cet état représente en matière d'emploi, nous trouvons qu'on peut faire encore plus à ce sujet.

RECOMMANDATION 103

Le gouvernement provincial devrait multiplier ses efforts pour lutter contre l'analphabétisme.

Le Comité a été impressionné par le programme d'alphabétisation appelé *Beat the Streets*, offert par le collège Frontier de Toronto. La démarche de ce programme est de rejoindre les intéressés dans leur propre collectivité, dans leur propre milieu, et c'est une démarche qui semble réussir. En fait, il semble établi que ce sont de tels programmes communautaires, non reliés à un établissement d'enseignement, visant à combattre l'analphabétisme qui réussissent le mieux.³⁶

RECOMMANDATION 104

Le financement des cours de rattrapage en lecture et en écriture destinés aux adultes devrait se faire principalement par le biais d'organismes communautaires bénévoles.

Bien que nous supportions fortement les efforts faits pour accroître le niveau d'alphabétisme des bénéficiaires de l'aide sociale, nous ne sommes pas en faveur de la

TRANSITIONS

mise sur pied de programmes d'alphabétisation distincts, réservés uniquement aux prestataires de l'aide sociale. Cela serait contraire à notre objectif général qui est de les aider à s'intégrer dans la société.

RECOMMANDATION 105

Les cours d'alphabétisation destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale devraient être offerts dans le cadre de programmes généraux d'alphabétisation offerts à l'ensemble de la population.

On ne peut sous-estimer l'importance de tels programmes dans le processus qui permettra aux bénéficiaires de devenir plus autonomes. Nous avons été frappés par le message contenu dans un document de travail préparé à notre intention sur la gamme des programmes d'éducation et de formation professionnelle à la disposition des prestataires qui veulent se lancer sur le marché du travail. Nous pensions que les problèmes principaux auraient à voir avec l'accès, le financement et la coordination, mais l'auteur du document a conclu que le problème principal était l'analphabétisme.³⁷ Nous sommes d'accord avec cette évaluation et nous sommes convaincus que l'accroissement des aptitudes à la lecture et à l'écriture des bénéficiaires augmenterait leur confiance en eux-mêmes et améliorerait leurs chances de se procurer un emploi et de faire la transition de la dépendance à l'autonomie.

LE RÉGIME D'AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDIANTS DE L'ONTARIO

Les programmes d'alphabétisation sont d'une importance vitale, mais, pour un grand nombre de bénéficiaires, l'analphabétisme n'est pas le vrai problème. En fait, ils ont les qualifications nécessaires pour suivre des cours de niveau postsecondaire, mais font face à d'autres obstacles, qui les empêchent de continuer leurs études et, ainsi, d'accroître leur autonomie. Au cours de ses audiences, le Comité est devenu conscient des graves difficultés qui attendent les prestataires qui veulent fréquenter un établissement d'enseignement postsecondaire.

Le gros problème semble être un manque de coordination entre les deux programmes qui peuvent offrir de l'aide financière nécessaire à ces bénéficiaires, à savoir le système d'aide sociale lui-même et le Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario. Non seulement les prestataires ont affaire à deux administrations distinctes, mais certaines dispositions du Régime d'aide financière aux étudiants semblent représenter un effet de dissuasion important pour ceux qui cherchent à poursuivre leurs études. Les conditions de remboursement des prêts peuvent être si drastiques que seuls les étudiants qui obtiennent des postes bien rémunérés peuvent remplir facilement leurs obliga-

Témoignages

**Municipalité régionale
de Durham**

On peut présumer qu'une aptitude limitée à la lecture et à l'écriture nuit aux tentatives de recherche d'emploi et, sans aucun doute, à la vie quotidienne de 84 % de nos bénéficiaires aptes au travail, à tout le moins de ceux qui ont participé à cette étude.

Un bénéficiaire

J'ai utilisé le prêt pour devenir indépendant et m'affranchir de l'aide de l'État et j'ai réussi! Je pense sincèrement qu'on pourrait facilement ne plus m'en tenir responsable, en tout cas ne pas me faire payer les intérêts. Paradoxalement, c'est seulement en redevenant bénéficiaire de l'aide sociale que je ne serais plus tenu de verser ces intérêts. On se demande où vont nos impôts.

tions, et les règles d'admissibilité sont établies de telle façon qu'elles excluent certains de ceux qui ont le plus besoin de ces prêts.³⁸

Nous croyons que tous les prestataires de l'aide sociale qui sont qualifiés devraient être encouragés, par l'octroi d'une aide réaliste, à s'inscrire dans des établissements d'enseignement postsecondaire. Cela serait à l'avantage non seulement des intéressés, mais de la société dans son ensemble. Il est généralement reconnu que le potentiel de gains s'accroît avec le niveau d'éducation. Fait significatif, certaines études permettent de conclure que ceux qui ont un niveau d'éducation élevé ont de bonnes chances de s'affranchir rapidement de l'aide sociale.³⁹

RECOMMANDATION 106

Le ministère des Collèges et Universités, par le truchement du Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario, devrait être le seul responsable de la prestation d'une aide financière suffisante pour permettre aux étudiants économiquement faibles qualifiés, y compris les bénéficiaires de l'aide sociale, de continuer leurs études dans des établissements de niveau postsecondaire.

Les conséquences pratiques de cette recommandation sont que les prestataires de l'aide sociale qui étudient à plein temps dans des établissements postsecondaires ne

TRANSITIONS

figureraient plus sur les listes de l'aide sociale. Leurs besoins financiers, comme ceux des autres étudiants économiquement faibles, seraient entièrement pris en charge par le Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario. À notre avis, cette mesure est la manière la plus appropriée de réduire les obstacles actuels à l'éducation postsecondaire.

Cette recommandation est aussi conforme à notre désir d'assurer le plus possible que les besoins des bénéficiaires de l'aide sociale soient comblés par les ministères et les programmes mêmes qui desservent l'ensemble de la population. On augmente ainsi les chances que les prestataires puissent participer et s'intégrer à la vie de leur collectivité. Nous sommes conscients du fait que le transfert de ces responsabilités du ministère des Services sociaux et communautaires au Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario ne se fera pas sans difficultés. Un document de travail préparé à notre intention présente une stratégie globale pour effectuer ce transfert.⁴⁰

On ne devrait pas croire que le monde de l'éducation et celui du travail sont des entités distinctes. Il faudrait plutôt les concevoir comme des étapes différentes d'une progression continue. Nous croyons qu'une gamme de mesures dans le domaine de l'éducation sont susceptibles de faciliter cette progression et de favoriser l'insertion éventuelle des bénéficiaires dans le marché du travail. Plusieurs d'entre elles sont particulièrement efficaces à ce titre puisqu'elles donnent les moyens d'éviter d'avoir recours à l'aide sociale.

ÉTUDES PRÉSCOLAIRES

Il est essentiel de prévoir un enseignement correctif en vue de combattre l'analphabétisme des adultes, mais il est encore plus important d'essayer de le tuer dans l'oeuf. Nous croyons que la prévention de l'analphabétisme peut être davantage couronnée de succès lorsque les programmes d'alphabétisation sont concentrés au niveau primaire, constatation reconnue dans le discours du Trône d'avril 1987 et que nous avons trouvée encourageante.⁴¹ Nous approuvons également la décision du gouvernement d'engager des crédits allant jusqu'à 170 millions de dollars pour embaucher 4 000 nouveaux enseignants de première et de deuxième année. Bien que cette mesure n'en soit pas une d'alphabétisation comme telle, nous croyons que toute tentative visant à faire baisser le rapport élèves-enseignant dans les classes inférieures aura un effet favorable.

L'importance de bons programmes d'éducation au niveau primaire est reconnue depuis un certain temps. C'est en fait la raison de la mise sur pied des nombreux programmes *Head Start* aux États-Unis durant les années 1960. Les programmes *Head Start* étaient fondés sur l'hypothèse voulant qu'on puisse assurer de meilleurs résultats scolaires et prévenir les comportements asociaux en faisant bénéficier les enfants des familles défavorisées d'un milieu d'apprentissage enrichi dès leur tendre enfance. Les premières évaluations de ce type de programmes ont été généralement négatives, mais les

VERS L'AUTONOMIE

évaluations récentes des programmes *Head Start* révisés sont plus prometteuses. Certaines études ont en effet démontré qu'un groupe témoin d'élèves défavorisés ayant bénéficié de programmes d'éducation enrichis obtenaient plus tard des meilleurs résultats scolaires et étaient mieux équilibrés.⁴²

Les programmes *Head Start* ont peut-être été avantageux, mais le Comité s'inquiète du fait que tout programme réservé aux bénéficiaires de l'aide sociale soit source d'humiliation. Une telle démarche risque d'aller à l'encontre de notre objectif qui consiste à intégrer les prestataires dans la vie courante de la collectivité. Si l'apprentissage enrichi précoce produit effectivement de tels avantages, nous estimons que tous les enfants devraient pouvoir en bénéficier.

RECOMMANDATION 107

La province et les conseils de l'éducation devraient examiner la possibilité d'élargir graduellement les programmes publics d'éducation préscolaire.

ACHÈVEMENT DES ÉTUDES SECONDAIRES

L'ancien Commissaire à la jeunesse de l'Ontario, Ken Dryden, déclarait dans son rapport de 1986 que sa plus grande surprise à titre de commissaire avait été d'apprendre l'envergure du problème du décrochage à l'école secondaire.⁴³ Les chiffres varient, mais suggèrent néanmoins que le taux de décrochage dans les écoles secondaires de l'Ontario s'élève entre 30 % et 40 %.⁴⁴ Autrement dit, près d'un élève sur trois qui entament la neuvième année décroche avant de terminer la douzième année.

Étant donné la corrélation entre une instruction insuffisante et le chômage et la pauvreté, le décrochage est un problème grave. Le gouvernement provincial a d'ailleurs reconnu cet état de choses en demandant à M. George Radwanski d'entreprendre une étude du phénomène, que M. Radwanski a présentée en février 1988. Le rapport Radwanski contenait toute une gamme de recommandations qui, nous l'espérons, feront l'objet d'une analyse sérieuse.⁴⁵

L'une des mesures que nous avons étudiées consiste à permettre aux élèves du secondaire de combiner avec plus de souplesse les études et le travail. Nous appuyons fermement une nouvelle initiative dans le cadre du programme L'Avenir, qui permet aux jeunes chômeurs de suivre des cours pendant une demi-journée et de travailler pendant l'autre demie. Le programme prévoit une allocation de 100 \$ par semaine à l'intention des élèves admissibles qui fréquentent l'école, afin de majorer le salaire minimum qu'ils touchent en travaillant à temps partiel. Ce programme ne comporte qu'une seule lacune : les élèves n'y sont admissibles qu'après avoir décroché. Nous croyons qu'il faudrait plutôt s'efforcer de permettre à certains élèves d'acquérir une certaine

TRANSITIONS

expérience du monde du travail *avant* qu'ils n'abandonnent l'école secondaire. De tels programmes d'éducation coopérative existent déjà, mais n'ont pas encore atteint leur plein épanouissement.

Selon des recherches effectuées aux États-Unis, les programmes de formation au travail figurent parmi les approches ayant le plus de succès lorsqu'il s'agit pour les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale de se trouver une place sur le marché du travail et de la garder.⁴⁶ Il semble raisonnable de penser que le fait de permettre à certains élèves du secondaire de combiner études et travail ou formation professionnelle est un bon moyen de les convaincre de fréquenter l'école plus longtemps et de faciliter leur entrée sur le marché du travail.

RECOMMANDATION 108

De concert avec le milieu des affaires et les syndicats, la province et les conseils de l'éducation devraient entamer l'élargissement des programmes d'éducation coopérative destinés aux élèves des écoles secondaires supérieures.

Il faudra qu'un rapprochement s'effectue entre les conseils de l'éducation, les employeurs et les syndicats, afin d'assurer l'expansion des programmes d'éducation coopérative. Cependant, le jeu en vaut la chandelle. Cette démarche peut effectivement encourager les élèves qui abandonneraient autrement l'école à tout jamais à conserver un contact au moins partiel avec le système d'éducation public. Un programme permettant de travailler à temps partiel serait particulièrement attrayant pour les élèves de familles économiquement faibles, qui sont tenus de contribuer au revenu familial et se voient obligés d'abandonner l'école pour ce faire. Enfin, les programmes d'éducation coopérative pourraient peut-être mieux répondre aux besoins des employeurs, qui ont souvent critiqué l'échec du système d'éducation à offrir une formation adéquate aux élèves.

Un programme visant à encourager l'acquisition d'une certaine expérience de travail incitera peut-être certains élèves du secondaire à continuer leurs études. D'autre part, la mise sur pied d'un programme de garderies aura sans doute le même effet sur un autre groupe : les mères adolescentes. Les grossesses d'adolescentes sont un fait de la vie moderne et ne sont pas aussi mal vues qu'autrefois. En 1980, 89 % des mères célibataires, dont la vaste majorité étaient des adolescentes, ont gardé leur enfant au lieu de le faire adopter, alors qu'en 1969 ce pourcentage n'était que de 30 %.⁴⁷

Selon un des plus grands experts du système de bien-être social des États-Unis, les jeunes femmes célibataires ayant des enfants sont les personnes les plus susceptibles de dépendre à long terme de l'aide sociale.⁴⁸ D'autre part, ce même groupe est très

VERS L'AUTONOMIE

réceptif aux interventions. Aux États-Unis, l'offre de programmes complets aux adolescentes enceintes ou mères de famille a entraîné non seulement la réduction du risque qu'elles dépendent à long terme de l'aide sociale, mais aussi celle du taux de mortalité infantile, du rachitisme à la naissance, des grossesses répétées, de même que du taux de décrochage.⁴⁹ Nous décrivons un peu plus loin dans le présent chapitre la manière d'élargir les services destinés à ce groupe. Les services de garderie restent néanmoins un élément essentiel.

RECOMMANDATION 109

La province et les conseils de l'éducation devraient élargir les programmes de garderie dans les écoles afin d'encourager les mères adolescentes à terminer leurs études secondaires et de leur donner les moyens de ce faire.

Certaines écoles secondaires fournissent déjà des services de garderie à leurs élèves. Cette démarche n'a cependant pas obtenu l'attention qu'elle mérite. Il nous a été difficile d'établir l'étendue de tels programmes à l'heure actuelle. Il n'existe tout simplement pas de données de base à ce sujet.

Nous ne suggérons pas que toutes les écoles secondaires mettent sur pied leur propre garderie. Nous croyons cependant que le besoin et les avantages éventuels d'une telle mesure sont beaucoup plus prononcés qu'on ne le reconnaît actuellement. La mise en place de garderies dans certaines écoles secondaires pourrait permettre à un plus grand nombre de mères adolescentes de poursuivre leurs études. Il n'existe aucune preuve que la présence de services de garderie dans les écoles encourage les jeunes femmes à devenir enceintes. La garderie pourrait alors servir de base pour des services connexes, comme la planification des naissances, les soins post-natals et l'assistance aux adolescentes enceintes ou mères de famille. Nous sommes persuadés qu'en s'intéressant davantage au sort des mères adolescentes et de leurs enfants, le gouvernement adopterait une des mesures les plus significatives en vue de prévenir la dépendance à long terme à l'égard de l'aide sociale.

Les services de garderie en milieu scolaire et les programmes d'éducation coopérative sont deux des moyens que le gouvernement devrait étudier en vue de répondre aux besoins des élèves qui, autrement, abandonneraient leurs études. Si l'on peut ainsi accroître les connaissances de ces élèves, leur passage au marché du travail en sera, croyons-nous, facilité d'autant.

TRANSITION DE L'ÉCOLE AU TRAVAIL

Il n'existe pas d'accès automatique au milieu du travail, même pour les élèves qui ont

TRANSITIONS

terminé leurs études secondaires. Pour beaucoup d'élèves, le passage du milieu scolaire au milieu du travail est abrupt et brutal. Selon nous, la division des responsabilités entre les paliers de gouvernement rend cette transition d'autant plus difficile. Étant donné que l'éducation relève de la province et que le secteur de l'emploi est surtout une responsabilité du gouvernement fédéral, la collaboration entre les deux systèmes n'est, le plus souvent, que le fruit du hasard.

Les taux de chômage élevés chez les jeunes ont multiplié les obstacles auxquels doivent faire face ceux qui entrent sur le marché du travail. Chez ces derniers, en effet, ces taux sont habituellement supérieurs à ceux des adultes. En fait, le ratio des jeunes chômeurs par rapport aux chômeurs adultes est passé de 1,8 au début des années 1950 à 2,1 au milieu des années 1960, pour atteindre 2,5 en 1976-1977. En 1983, il était revenu à 2,1.⁵⁰ Selon les prévisions de la commission Macdonald, au fur et à mesure du vieillissement de la population, les débouchés à long terme des jeunes gens devraient s'améliorer. Cependant, les prévisions à moyen terme sont beaucoup moins encourageantes.

Nous croyons que la possibilité d'acquérir de l'expérience et une certaine formation en milieu de travail est probablement le meilleur moyen de faciliter l'entrée des élèves sur le marché du travail, mais cette option ne sera sans doute pas offerte à tous ceux qui voudraient et qui pourraient en bénéficier. D'autres solutions sont disponibles.

RECOMMANDATION 110

L'Ontario devrait sérieusement envisager la mise sur pied, à l'intention des jeunes, d'un programme de travail bénévole à temps plein dans des services communautaires.

On a mis sur pied plusieurs programmes de services communautaires à l'intention des jeunes au Canada. Entre autres exemples, citons le programme *Opportunities for Youth*, Katimavik, et Jeunesse Canada Monde. Chacun de ces programmes s'est attiré des critiques. Nous ne les mentionnons pas nécessairement à titre de modèles, mais nous ne croyons pas non plus que l'on doive automatiquement rejeter le fait d'encourager les jeunes gens à travailler dans des services communautaires en raison seulement des lacunes possibles des programmes antérieurs.

Nous croyons que, pour certains jeunes gens, la possibilité de travailler dans des services communautaires serait un moyen de transition pratique et utile entre l'école et le travail. Elle servirait en effet de programme de préparation à l'emploi, qui, en plaçant les jeunes dans une situation proche du travail, leur permettrait d'acquérir de meilleures habitudes de travail, ce qui faciliterait leur passage à un emploi régulier et rémunéré. Un programme de travail dans des services communautaires pourrait également leur permettre d'acquérir plus de maturité, de sens des responsabilités et

d'amour-propre en leur donnant la chance de réaliser des travaux constructifs et utiles à la collectivité.

La meilleure façon d'élaborer un programme de services communautaires est de consulter des groupes de jeunes. M. Dryden, ancien Commissaire à la jeunesse, a étudié des méthodes employées à l'étranger, qui pourraient s'avérer utiles ici.⁵¹ Les programmes de services communautaires ne vont pas résoudre tous les problèmes que les jeunes gens rencontrent lorsqu'ils passent du système d'éducation au marché du travail, mais nous croyons qu'ils constituent une solution intéressante pour de nombreux jeunes gens. Ils devraient donc faire l'objet d'un examen sérieux.

Les programmes d'aide à l'emploi

Les programmes d'éducation sont importants en soi, mais leur but premier n'est pas de faciliter l'entrée sur le marché du travail. Il existe cependant toute une gamme de programmes dont la raison d'être est d'aider les gens à entrer ou à retourner sur le marché du travail. D'autres servent plutôt à les aider à conserver leur emploi. Passons maintenant en revue quelques-uns de ces programmes.

FORMATION ET PLACEMENT

Les programmes les plus connus en matière de formation et de placement sont sans doute ceux que le gouvernement fédéral offre par le biais des centres d'Emploi Canada. Tous les Canadiens ont accès à ces programmes, y compris les bénéficiaires de l'aide sociale. La gamme actuelle des services fournis par le gouvernement fédéral s'intitule la Planification de l'emploi. Ce programme regroupe tout un ensemble de démarches visant à aider les chômeurs à trouver un emploi.

Nous convenons que le gouvernement fédéral doive offrir des services de formation et de placement. Nous partageons cependant certaines inquiétudes exprimées au sujet de la Planification de l'emploi. On a par exemple critiqué la diminution continue des crédits qui lui sont affectés. On a également mentionné la complexité de ses méthodes administratives, la rigidité de ses calendriers d'admissibilité et la durée limitée de ses programmes parmi les problèmes qui décourageaient les participants éventuels. La conclusion est que ces carences limitent les capacités de la Planification d'aider tous ceux auxquels elle est destinée, et plus particulièrement les bénéficiaires de l'aide sociale.

Bien que l'emploi relève avant tout de la compétence du gouvernement fédéral, la province y joue également un rôle important, surtout dans le domaine de la formation, comme le prouve la mise sur pied d'un ministère distinct, celui de la Formation professionnelle en 1985.

Le programme L'Avenir est d'ailleurs l'un des programmes les plus connus de ce ministère. Créé en novembre 1985, à l'intention des jeunes gens de 16 à 24 ans n'ayant

TRANSITIONS

pas de compétences, ce programme est le résultat de la fusion de six programmes antérieurs. Il offre une grande panoplie de services visant à permettre aux participants de trouver et de garder un emploi. Parmi ces services, on compte la préparation à l'emploi, l'orientation professionnelle, le placement avec formation en milieu de travail et le soutien aux études.

Le programme de préparation à l'emploi offre à ceux qui ne sont pas prêts à assumer un emploi, des services d'orientation, d'initiation aux aptitudes sociales et à la recherche d'un emploi, de recyclage et de formation professionnelle. La période de formation peut durer jusqu'à 16 semaines et assurer une allocation de 100 \$ par semaine aux participants. L'option de placement en milieu de travail prévoit un stage de travail et de formation de 16 semaines au salaire minimum provincial. Parmi les autres services du programme L'Avenir, on compte l'option de travail à temps partiel et d'études dont nous avons déjà parlé. Depuis ses débuts, le programme L'Avenir a suscité la participation de 75 000 jeunes gens et de 30 000 employeurs. Près de 90 % de ces employeurs consistent en de petites entreprises comptant moins de 50 employés des secteurs des services, du commerce de détail et de la fabrication. Le programme L'Avenir est offert par le biais des collèges communautaires et des Centres de consultation pour l'embauche des jeunes. On estime qu'en 1987-1988, 48 500 jeunes gens y auront participé, moyennant un coût estimé à 140 millions de dollars.

Bien que le programme L'Avenir ait connu beaucoup de succès, il n'a pas été à l'abri des critiques. Il est en effet conçu au bénéfice des jeunes gens ne disposant pas de beaucoup d'expérience ou de compétences, mais certains s'inquiètent qu'il ne soit pas vraiment utile aux jeunes les plus défavorisés. Par exemple, certains se demandent pourquoi le nombre des participants qui sont bénéficiaires de l'aide sociale reste si peu élevé. Bien que l'on ne détienne pas de chiffres précis à cet égard, le Ministère estime qu'environ 12 % de ses participants bénéficient de l'aide sociale.

On voit aussi dans certaines des limites structurelles du programme la preuve que les intérêts des jeunes les plus défavorisés sont encore mal servis. Par exemple, on estime que la durée de placement de 16 semaines ne suffit pas à ces jeunes gens. Enfin, un certain nombre de personnes critiquent le fait que la majorité des programmes de L'Avenir sont offerts par le biais des collèges communautaires. On craint en effet que le milieu des établissements d'éducation puisse intimider les jeunes, surtout ceux qui ont connu des échecs scolaires.

Le ministère de la Formation professionnelle a récemment procédé à des modifications pour combler certaines de ces lacunes. En juillet 1987, par exemple, il annonçait l'ajout d'une période de 10 semaines au stage de placement de 16 semaines, lorsque les employeurs offrent une formation plus intensive. De plus, on a modifié les conditions d'admissibilité du programme : plutôt que d'exiger un minimum de 12 semaines

VERS L'AUTONOMIE

consécutives de chômage, il se contente maintenant de 16 semaines de chômage au cours de l'année précédente. Cette modification permettra à 3 000 personnes de plus de participer au programme.

Le Comité estime que ces récents changements sont encourageants et qu'ils indiquent la volonté du ministère de la Formation professionnelle de tenir compte de certaines des inquiétudes exprimées au sujet du programme L'Avenir. Nous croyons que ce programme est utile et important. Nous approuvons également une démarche qui intègre les bénéficiaires de l'aide sociale à un programme destiné aux jeunes en général. Cependant, les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale ont sans doute des besoins particuliers et nous estimons qu'il est possible d'améliorer le programme L'Avenir afin de mieux répondre aux besoins de ce groupe particulier. Par exemple, on pourrait mettre un plus grand nombre de places à la disposition des Centres de consultation pour l'embauche des jeunes, où les jeunes bénéficiaires se sentent probablement plus à l'aise que dans les établissements collégiaux.

Des programmes tels que L'Avenir et la Planification de l'emploi peuvent être utiles aux bénéficiaires de l'aide sociale, mais ces derniers ne sont pas leur cible principale. Il existe cependant des programmes spécialement conçus en vue de faciliter l'entrée des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail.

À mesure que le lien entre l'aide sociale et l'emploi a fait l'objet d'une meilleure compréhension, les mesures en vue d'aider les bénéficiaires à entrer sur le marché du travail se sont multipliées. C'est le cas en Ontario et dans bien d'autres provinces; c'est certainement aussi le cas aux États-Unis, où la "réforme de l'aide sociale" est devenue un sujet politique important. Les expériences menées dans certains États comme la Californie, qui a institué le programme GAIN (*Greater Avenues for Independence*), et le Massachusetts, avec son programme ET CHOICES (*Employment and Training Choices*), ont été utiles au Comité lors de son examen des réformes requises par le système d'aide sociale de l'Ontario.⁵²

WORKFARE (LE TRAVAIL ET L'AIDE SOCIALE)

Dans certains États, on utilise une approche connue sous le nom de "workfare". Ce mot anglais est une abréviation de l'expression "*Working for your welfare*" (travailler pour obtenir de l'aide sociale). Cette méthode exige que les bénéficiaires travaillent comme condition d'obtention des prestations d'aide sociale. Si le prestataire n'effectue pas le travail qui lui est assigné, il perd le droit à ses prestations.

Au Canada, les programmes de ce type sont pratiquement inconnus à l'état pur. Cela résulte en grande partie du fait que le Régime d'assistance publique du Canada n'en permet pas le partage des frais. Cependant, un certain nombre d'États américains mettent à l'essai, depuis plusieurs années, toute une gamme de programmes d'emploi,

TRANSITIONS

dont des programmes du type *workfare*. Heureusement, ces programmes ont fait l'objet d'évaluations intensives sur une longue période, dont les résultats commencent à être publiés.⁵³

L'une des constatations les plus intéressantes est sans doute que les programmes de type *workfare*, à l'état pur, sont beaucoup moins courants qu'on ne le croit. Il est relativement rare que l'on fasse dépendre les prestations de l'exécution d'un travail, bien que, pour certains groupes de bénéficiaires, beaucoup d'États lient l'obtention des prestations à certaines conditions. Il est beaucoup plus courant d'exiger que les bénéficiaires participent à des programmes de recherche d'emploi où on leur montre comment trouver du travail.⁵⁴ Les crédits restreints sont une des raisons du développement limité des programmes de type *workfare* aux États-Unis. Cependant, les chercheurs ont noté que lorsque des crédits plus généreux sont affectés aux programmes d'emploi, les États préfèrent habituellement élargir les autres options offertes aux bénéficiaires, comme les programmes de recherche d'emploi, plutôt que de prolonger la durée des programmes de type *workfare*. Le fait que ce genre de programme n'ait pas réussi à s'imposer est peut-être tout simplement une conséquence des résultats de son évaluation. Autrement dit, ces programmes n'ont pas atteint les résultats prévus par leurs défenseurs. Par exemple, ils n'ont pas permis à leurs participants d'acquérir de nouvelles aptitudes et ils n'ont pas empêché les gens de demander de l'aide sociale.⁵⁵

Notre examen des données américaines et des renseignements supplémentaires recueillis au cours des audiences ne nous a pas permis de conclure à la nécessité de programmes forçant les bénéficiaires à travailler pour avoir droit aux prestations, et nous n'en voyons pas l'avantage. En fait, nous pensons qu'une telle démarche pourrait avoir des conséquences fâcheuses. Les programmes du type *workfare* risquent de perpétuer le mythe voulant que les bénéficiaires de l'aide sociale soient paresseux et doivent être forcés à travailler. Selon les conclusions d'un chercheur américain : "Ces programmes *workfare* n'ont pas créé la morale du travail, ils l'ont simplement trouvée."⁵⁶

RECOMMANDATION 111

Le droit aux prestations d'aide sociale ne devrait pas dépendre de l'exécution d'un travail quelconque.

L'expression *workfare* a d'abord été réservée aux programmes qui forçaient les bénéficiaires à travailler pour obtenir leurs prestations. Elle sert cependant de plus en plus à décrire toute une gamme de démarches conçues pour faciliter l'entrée des bénéficiaires sur le marché du travail. Bien que nous soyons opposés au fait de faire dépendre l'obtention de l'aide sociale d'un travail quelconque, nous appuyons fermement les programmes qui permettent aux bénéficiaires de trouver un emploi. L'Ontario a

VERS L'AUTONOMIE

accumulé une grande expérience en matière de programmes relatifs à l'emploi, particulièrement pour les chefs de famille monoparentale et les jeunes gens. Les plus importants de ces programmes sont décrits ci-dessous. Nous traiterons les programmes destinés aux personnes handicapées un peu plus loin dans le présent chapitre.

LE PROGRAMME DE CRÉATION DE DÉBOUCHÉS

Le ministère des Services sociaux et communautaires offre un bon nombre de programmes d'aide à l'emploi destinés aux chefs de famille monoparentale et aux jeunes bénéficiaires ou bénéficiaires éventuels de l'aide sociale âgés de 16 à 24 ans dans le cadre de son Programme de création de débouchés. Ce programme se compose de huit sous-programmes distincts de préparation à l'emploi. Chaque sous-programme est offert dans diverses collectivités de la province. Bien que le trésorier provincial n'ait officiellement annoncé la création du Programme de création de débouchés qu'en 1984, l'un de ses programmes était déjà en cours. Le Programme d'initiatives de soutien à l'emploi, qui est probablement le mieux connu, fut offert dans neuf collectivités différentes entre novembre 1982 et mai 1983.

Le Programme d'initiatives de soutien à l'emploi et les autres programmes du Programme de création de débouchés comportent, entre autres, les services suivants : expérience pratique de travail, subvention des frais de placement, de garderie, et autres frais reliés au travail, aide à la recherche d'un emploi, rattrapage scolaire, formation à la vie en société et orientation professionnelle. Le Programme de création de débouchés disposait d'un budget annuel d'environ 40 millions de dollars en 1987 et comptait environ 15 000 bénéficiaires. Il était considéré comme un projet pilote jusqu'en mars 1988.

Récemment, le Ministère a entrepris un examen du Programme de création de débouchés. L'évaluation de certains de ses programmes comprenait notamment des entrevues avec des participants et avec un groupe-témoin qui n'y avait pas participé. À l'automne de 1987, les membres du Comité ont pris connaissance des résultats préliminaires de l'enquête, qui démontrent que ces programmes n'ont pas tous joui d'un succès égal. Plusieurs d'entre eux, cependant, se sont avérés utiles à certains groupes de bénéficiaires. Dans l'ensemble, le Programme de création de débouchés semble avoir porté fruit et il sera de plus en plus utile à mesure qu'on améliorera ceux de ses sous-programmes qui en ont besoin. Ces résultats, appuyés par les résultats encourageants de programmes analogues aux États-Unis, nous amènent à donner tout notre appui au Programme.

RECOMMANDATION 112

Il serait souhaitable de continuer de financer le Programme de création de débouchés.

TRANSITIONS

Il est particulièrement intéressant de noter les résultats de l'évaluation de l'un des sous-programmes examinés, soit le Programme d'initiatives de soutien à l'emploi. Ce programme vise tout particulièrement les chefs de famille monoparentale bénéficiaires des prestations familiales ou de l'aide sociale générale. Les résultats présentés ci-dessous sont tirés d'entrevues menées vers la fin de l'exercice 1986-1987 auprès de personnes qui ont participé à ce programme au cours de l'exercice 1985-1986.

Lors de ces entrevues, on a constaté que les participants au Programme d'initiatives de soutien à l'emploi étaient moins susceptibles de recevoir de l'aide sociale que le groupe-témoin, soit 66 % par rapport à 82 %. Ils fréquentaient l'école en plus grand nombre – soit 32 % par rapport à 22 % – et ils avaient reçu de l'aide sociale pendant une période plus courte en 1986 que les personnes du groupe-témoin. Il est intéressant de noter que ces participants n'avaient pas nécessairement de meilleures chances de se trouver un emploi que le groupe-témoin; cependant, un plus grand nombre de ceux qui s'en étaient trouvé un travaillaient à temps plein plutôt qu'à temps partiel. 22 % de ces participants travaillaient à temps plein et seulement 14 % à temps partiel tandis que, dans le groupe-témoin, 13 % travaillaient à temps plein et 26 % à temps partiel.

L'examen du programme révèle d'autres différences. Ainsi, ceux de ses participants qui travaillent à temps partiel touchent un salaire moyen horaire et hebdomadaire plus élevé que celui du groupe-témoin, bien que cette différence n'existe pas entre ceux qui travaillent à temps plein. Enfin, en comparaison avec le groupe-témoin, les participants du programme se retrouvent en plus grand nombre dans des emplois de bureau au sein d'organismes de services sociaux que dans la restauration, le commerce de détail et l'entretien d'immeubles.

L'évaluation du Programme d'initiatives de soutien à l'emploi a mis en relief les principaux facteurs suivants chez ceux de ses participants qui travaillent à temps plein. Ils ont un degré d'instruction plus élevé et moins d'enfants à la maison, le chômage dans leur région était moins élevé, les programmes auxquels ils ont participé leur ont offert un plus grand nombre de services, notamment l'évaluation des bénéficiaires.

L'évaluation des composantes du Programme de création de débouchés destiné aux jeunes n'a pas mené à des résultats aussi encourageants. Ces programmes n'avaient eu que peu ou pas d'effet sur leurs participants. Au moment de l'entrevue, le groupe-témoin et les participants présentaient environ le même taux d'emploi, se heurtaient aux mêmes obstacles à l'emploi, détenaient le même genre d'emploi offrant le même degré de satisfaction, avaient le même taux de fréquentation scolaire, et ainsi de suite.

ÉVALUATION DES PROGRAMMES D'AIDE À L'EMPLOI

Les résultats initiaux de l'évaluation du Programme de création de débouchés sont

VERS L'AUTONOMIE

conformes à ceux de l'examen de programmes analogues aux États-Unis⁵⁷ En général, les résultats démontrent que les femmes, notamment les femmes chefs de famille monoparentale, semblent bénéficier davantage des programmes de formation et de préparation à l'emploi. Certains programmes destinés aux jeunes bénéficiaires de l'aide sociale ont été productifs, mais bon nombre de programmes traditionnels, comme les cours de rattrapage au niveau secondaire et la formation professionnelle en établissement, n'ont connu qu'un succès relatif. Il semble que les programmes destinés aux hommes d'âge adulte ont été les moins efficaces.

Cette évaluation a été très révélatrice pour le Comité, tant pour ce qui en est ressorti que pour ce qui n'en est pas ressorti. Il est évident que la recherche dans ce domaine n'en est qu'à ses débuts. Si l'évaluation du Programme de création de débouchés et les récents résultats obtenus aux États-Unis s'avèrent utiles, on n'a qu'une idée rudimentaire de l'efficacité des diverses méthodes utilisées pour favoriser l'entrée des bénéficiaires sur le marché du travail. Une méthode qui peut avoir obtenu du succès auprès d'un groupe peut demeurer sans effet auprès d'un autre. Pour mettre sur pied des programmes efficaces favorisant l'autonomie des bénéficiaires par le biais de leur entrée sur le marché du travail, il nous faut en arriver à mieux comprendre les éléments qui sont utiles pour un groupe donné.

RECOMMANDATION 113

Il serait souhaitable de donner priorité à l'évaluation de tous les programmes d'aide à l'emploi et de formation destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale pour déterminer s'ils facilitent l'entrée des participants sur le marché du travail.

D'après nous, la recherche future devrait s'appuyer sur les connaissances que nous possédons déjà sur ce sujet grâce à l'évaluation du Programme de création de débouchés. Elle ne devrait cependant pas se limiter à ce programme. Des programmes comme L'Avenir, qui peuvent avoir des effets significatifs sur les jeunes bénéficiaires devraient se donner les moyens de procéder à une auto-évaluation détaillée de leur efficacité. À notre avis, les méthodes d'évaluation actuelles du programme L'Avenir sont insuffisantes. Une meilleure évaluation de la gamme de programmes axés sur l'emploi, destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale, permettra d'assurer que l'argent des contribuables soit utilisé à meilleur escient.

MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES D'AIDE À L'EMPLOI

L'un des principes directeurs de nos discussions a été que la mise en oeuvre des programmes et des services offerts aux bénéficiaires de l'aide sociale doit, dans la mesure

TRANSITIONS

du possible, relever du ministère responsable de l'offre de ces programmes à l'ensemble de la population.

RECOMMANDATION 114

Il serait souhaitable de mettre sur pied une stratégie globale de formation qui regrouperait tous les programmes provinciaux d'aide à l'emploi et de formation professionnelle sous l'égide du même ministère.

De cette façon, tous les bénéficiaires de l'aide sociale participeraient aux mêmes programmes de formation, de recyclage, de préparation à l'emploi ou d'expérience pratique que l'ensemble de la population. Ces programmes devront répondre aux besoins particuliers des bénéficiaires de l'aide sociale, mais cet objectif ne justifie pas nécessairement la mise sur pied de programmes réservés à ceux-ci.

À notre avis, le Programme de création de débouchés a fait ses preuves et peut, à ce stade-ci de son évolution, être confié à un autre ministère. Le ministère de la Formation professionnelle serait le candidat tout trouvé pour s'occuper de ce programme, à la condition que l'on reformule son mandat de façon importante. En fin de compte, notre recommandation entraînera une refonte majeure de la philosophie du gouvernement. Lorsque le gouvernement se sera fermement engagé dans cette nouvelle méthode de servir les bénéficiaires par le biais d'organismes desservant l'ensemble de la population, il sera relativement facile de s'occuper des détails de sa mise en oeuvre.

COLLABORATION INTERGOUVERNEMENTALE

Étant donné que les gouvernements provincial et fédéral se partagent la responsabilité de la formation, de l'emploi et de l'aide sociale, leur collaboration et la coordination de leurs efforts sont essentielles. Un bel exemple des avantages de cette collaboration se trouve dans une récente initiative provinciale-fédérale connue sous le nom d'entente quadripartite.

La récession du début des années 1980 a été la cause d'une importante hausse du taux de chômage et du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale considérés comme aptes au travail. Cette situation a amené les deux paliers de gouvernement à mieux coordonner les activités des divers ministères fédéraux et provinciaux chargés de la création d'emplois, de la formation et de l'aide sociale. L'Ontario et le gouvernement fédéral en sont venus à signer, en juillet 1987, une "entente qui porte sur l'amélioration de l'aptitude à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale" qui prévoyait l'affectation de crédits de 100 millions de dollars sur une période de deux ans au soutien des mesures d'aide à l'emploi et de formation prises en faveur des bénéficiaires de l'aide sociale.

VERS L'AUTONOMIE

L'entente quadripartite tire son nom du fait qu'elle a été signée par les ministres fédéraux de la Santé et du Bien-être et de l'Emploi et de l'Immigration, et par les ministres provinciaux de la Formation professionnelle et des Services sociaux et communautaires.

L'entente affecte, aux programmes d'aide à l'emploi et de formation, des crédits que les deux paliers de gouvernement auraient autrement consacrés à l'aide sociale dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. On prévoit qu'environ 20 000 bénéficiaires ontariens pourront ainsi recevoir la préparation nécessaire pour trouver un emploi. Nul ne sera tenu d'y participer. En fait, l'entente aura comme cible les bénéficiaires de l'aide sociale participant à divers programmes fédéraux qui font partie de la Planification de l'emploi. Par exemple, on prévoit qu'environ 27 % des participants aux programmes de perfectionnement professionnel et de réintégration à la population active seront des bénéficiaires de l'aide sociale. Le programme de perfectionnement professionnel vise les chômeurs de longue date, tandis que celui de réintégration à la population active vise les femmes qui cherchent à revenir sur le marché du travail. Ces initiatives donneront aux bénéficiaires un accès plus équitable aux programmes fédéraux d'aide à l'emploi et de formation.

À l'échelon provincial, l'entente injectera des crédits de l'ordre de 15 millions de dollars dans le programme L'Avenir, ce qui permettra à 5 000 bénéficiaires d'y participer chaque année. On tentera également de resserrer les liens entre les ministères provinciaux (celui de la Formation professionnelle et celui des Services sociaux et communautaires) et les municipalités afin d'améliorer les mécanismes d'aiguillage vers les collèges communautaires et les Centres de consultation pour l'embauche des jeunes.

L'entente quadripartite permettra également au ministère des Services sociaux et communautaires d'élargir un certain nombre de ses programmes. Plus précisément, deux éléments du Programme de création de débouchés – soit le Programme de perfectionnement professionnel et le Programme d'emploi pour les jeunes – verront l'amélioration de leurs méthodes d'évaluation, d'orientation et de suivi. Un autre élément du Programme de création de débouchés, soit le Programme d'emplois dans les services sociaux, sera élargi. À la demande des municipalités, on mettra sur pied un nouveau programme destiné aux bénéficiaires âgés de 25 ans et plus. Le programme d'emploi municipal offrira des services de consultation, d'évaluation et d'orientation, ainsi que de remboursement de frais reliés au travail, tout comme le font le Programme d'initiatives de soutien à l'emploi et le Programme d'emploi pour les jeunes. Enfin, le Ministère affectera une partie des fonds à la création de programmes de développement économique communautaire.

Le Comité voit d'un bon oeil la collaboration qui résulte de l'entente quadripartite. Selon lui, cette collaboration est plus qu'importante, elle est essentielle si nous voulons accroître les chances des bénéficiaires de l'aide sociale de s'intégrer à la population

TRANSITIONS

active. Il en ressort également que bon nombre d'améliorations peuvent être réalisées simplement en réaffectant les crédits actuels pour qu'ils soient utilisés à meilleur escient. Un autre avantage de l'entente quadripartite est qu'elle favorise la prestation des services aux bénéficiaires de l'aide sociale par le truchement des programmes destinés à l'ensemble de la population. C'est là une démarche que nous appuyons inconditionnellement.

ESPRIT D'ENTREPRISE

Il serait souhaitable que les mesures prises pour amener les bénéficiaires à devenir autonomes allient les méthodes traditionnelles à des stratégies innovatrices. Nous croyons, entre autres, qu'il serait utile d'encourager l'esprit d'entreprise des bénéficiaires qui désirent fonder de petites entreprises.

Au chapitre 4, nous faisons remarquer que les chefs de petites entreprises sont exclus du système d'aide sociale. Les travailleurs autonomes n'y sont pas admissibles, quelle que soit leur situation financière. Les plafonds de biens les obligent à épuiser l'actif de leur entreprise avant qu'ils puissent toucher des prestations. Il ne suffit pas, toutefois, de simplement éliminer ces obstacles pour offrir le soutien nécessaire aux personnes qui ont l'esprit d'entreprise. L'Ontario et d'autres territoires de compétence ont fait, dans ce domaine, des progrès intéressants qui apportent une lueur d'espoir aux bénéficiaires qui désirent fonder une petite entreprise.

La France et la Grande-Bretagne ont connu un certain succès en versant des prestations d'assurance-chômage ou des sommes forfaitaires aux personnes qui désirent lancer leur propre entreprise.⁵⁸ En Alberta, on étudie la possibilité de mettre sur pied un programme qui permettra aux bénéficiaires de reporter leurs prestations d'aide sociale jusqu'à concurrence d'un certain maximum, afin de se constituer le capital nécessaire pour se lancer à leur compte. En Ontario, la fondation Calmeadow a mis en oeuvre, dans la réserve de Wikwemikong, sur l'île Manitoulin, un programme qui donne aux bénéficiaires de l'aide sociale les fonds nécessaires pour fonder une petite entreprise. Le Conseil du développement social de l'Ontario parraine, dans trois collectivités de l'Ontario, un projet pilote qui offre aux femmes défavorisées une formation dans le lancement d'une petite entreprise.

Tous ces projets partent de l'hypothèse raisonnable qu'il serait beaucoup plus utile et efficace de donner dès le départ les fonds, la formation et le soutien nécessaires aux personnes qui font preuve d'esprit d'entreprise. Un auteur a même décrit les possibilités qu'ouvrait cette démarche :

Lorsque l'on permet à des personnes économiquement faibles de fonder et de diriger leur propre entreprise, le coût de renonciation est bas. Une entreprise qui n'apporte que des bénéfices minimes peut être considérée comme un échec par les personnes qui touchent un revenu moyen ou élevé. En revanche, une personne économiquement faible pourrait considérer cette même entreprise comme

VERS L'AUTONOMIE

étant adéquate et, par conséquent, comme étant un succès. Une telle entreprise est adéquate si elle augmente les chances de survie, produit un revenu plus élevé qu'une autre activité, supplée au revenu provenant d'autres sources, s'accorde mieux avec le mode de vie de cette personne qu'une autre activité, ou produit une source de revenu temporaire jusqu'à ce qu'elle puisse trouver mieux. Par conséquent, les personnes économiquement faibles ont de meilleures chances de réussir dans une petite entreprise, parce que leurs critères de réussite sont moins élevés.⁵⁹

Il est tout probable que de telles démarches novatrices augmenteront la probabilité qu'ont certains bénéficiaires de devenir autonomes et de réduire leur dépendance à l'égard de l'aide sociale.

RECOMMANDATION 115

Il serait souhaitable d'accorder l'aide et le soutien nécessaires aux bénéficiaires qui désirent lancer une petite entreprise.

Les modalités de soutien à l'emploi

On admet de plus en plus que les programmes de formation, de préparation à l'emploi et de placement ne suffisent pas par eux-mêmes à assurer le succès de la transition de l'aide sociale à l'emploi. Les bénéficiaires ont souvent besoin d'aide non seulement pour décrocher un emploi, mais également pour garder cet emploi.

Les bénéficiaires qui n'ont jamais travaillé éprouveront de plus grandes difficultés à bien s'intégrer à la population active. Il pourrait être nécessaire d'aider temporairement les bénéficiaires qui n'ont eu aucune expérience pratique à s'assimiler au monde du travail. Le "soutien à l'emploi" est l'une des méthodes qui semble être couronnée de succès. Les programmes de soutien à l'emploi prévoient un système de compagnonnage selon lequel un travailleur sans expérience est attaché à un travailleur expérimenté. Les nouveaux travailleurs obtiennent une expérience pratique tout en bénéficiant d'une surveillance et d'un soutien personnels. À mesure que les nouveaux travailleurs voient leurs responsabilités augmenter, les travailleurs expérimentés peuvent relâcher leur surveillance et leur soutien.

Si la plupart des programmes de soutien à l'emploi visaient principalement les personnes handicapées, il n'y a aucune raison de croire que cette méthode ne pourrait réussir avec d'autres bénéficiaires. En fait, certaines études menées récemment aux États-Unis ont démontré que les programmes de soutien à l'emploi ont également obtenu du succès auprès des femmes qui dépendent depuis longtemps de l'aide sociale.⁶⁰

On peut également adopter d'autres mesures pour permettre aux gens de demeurer dans la population active plutôt que de se rabattre sur l'aide sociale. Nous en avons déjà recommandé certaines dans le présent chapitre. Ainsi, les heures flexibles pourraient devenir un véritable soutien à l'emploi en permettant aux employés de mieux organiser

TRANSITIONS

leur vie familiale et professionnelle. Mais, avant tout, il y a une forme de soutien ou de services qui est particulièrement importante pour permettre aux bénéficiaires non seulement de garder un emploi, mais même de se lancer sur le marché du travail. Il s'agit, tout particulièrement pour les femmes, des services de garderie.

SERVICES DE GARDERIE

Maintes fois au cours des audiences, nous avons entendu des chefs de famille monoparentale exprimer le désir d'être autonomes. Beaucoup d'entre eux veulent travailler, mais ils en sont principalement empêchés, selon eux, par le manque de services de garderie adéquats, abordables et souples. Non seulement ce manque est-il un obstacle à l'entrée sur le marché du travail des chefs de famille monoparentale qui reçoivent de l'aide sociale, mais il leur interdit également l'accès à toute une gamme de programmes de formation et d'éducation qui pourraient accroître leurs débouchés.

Aux États-Unis, on a clairement démontré l'importance des services de garderie pour assurer une transition réussie entre la dépendance et l'autonomie. On y considère de plus en plus que ces services doivent faire partie intégrante des programmes visant à faciliter l'entrée sur le marché du travail des bénéficiaires de l'aide sociale. L'un de ceux qui connaissent le plus de succès, le programme *Employment and Training Choices* (ET CHOICES), du Massachusetts, contient des dispositions prévoyant l'offre de services de garderie. Les responsables de l'État du Massachusetts considèrent que le manque de services de garderie est le plus grand obstacle à l'entrée des chefs de famille monoparentale sur le marché du travail.⁶¹ Ces services sont également un élément important du Programme de création des débouchés de l'Ontario.

Les témoignages que nous avons entendus et lus nous amènent à la même conclusion. Le manque de services de garderie est le plus grand obstacle à l'autonomie des chefs de famille monoparentale qui bénéficient de l'aide sociale. Ainsi donc, si nous voulons éliminer ces obstacles, nous devons améliorer les services de garderie.

RECOMMANDATION 116

Les chefs de famille monoparentale qui bénéficient de l'aide sociale et qui participent à des activités conçues pour accroître leur aptitude à l'autonomie devraient se voir garantir l'accès à des services de garderie subventionnés.

En fait, l'accès aux services de garderie sera assuré par le planificateur des possibilités, qui, lors de la préparation du plan du bénéficiaire, sera à même de juger de la nécessité de lui donner accès à des services. Autrement dit, il serait obligatoire d'offrir des services de garderie aux chefs de famille monoparentale qui reçoivent de l'aide sociale et

VERS L'AUTONOMIE

qui, sans ces services seraient dans l'impossibilité d'occuper un emploi à temps partiel ou de suivre un programme de formation.

Il y a actuellement un grand écart entre le nombre de places en garderie et le nombre des chefs de famille monoparentale qui ont besoin de ces services et qui les demandent. Cela est plus particulièrement évident si l'on considère la composition du groupe des bénéficiaires de l'aide sociale ou des personnes économiquement faibles. En 1987, environ 517 000 personnes bénéficiaient de l'aide sociale en Ontario, dont 85 000 chefs de famille monoparentale et 195 000 enfants à charge. Le nombre des enfants appartenant à des familles pauvres était de 367 400 en 1984, dernière année pour laquelle nous détenons des statistiques précises. La demande de services de garderie excède de beaucoup l'offre. En 1987, la province estimait que 100 000 enfants étaient inscrits dans les programmes de garderie autorisés, soit seulement 20 % de ceux dont les parents travaillaient. On estime à 44 000 le nombre de ces enfants qui avaient accès à des garderies subventionnées.⁶²

Le problème est aussi aggravé du fait que les services de garderie subventionnés ne sont pas offerts également dans toute la province, notamment parce que les municipalités paient 20 % du coût de ces services sur une base discrétionnaire et que les critères d'admissibilité varient sensiblement d'une municipalité à l'autre. Par exemple, les élèves admissibles dans certaines municipalités ne le sont pas dans d'autres. Certaines municipalités choisissent de ne pas partager les frais de ces services, de les offrir uniquement dans certaines parties du comté ou de ne pas les offrir du tout. Cette différence occasionne des inégalités importantes en Ontario quant à l'accès aux services de garderie subventionnés.

Heureusement, la question des garderies donne lieu à un débat public important depuis quelques années. L'intérêt du public a suscité des initiatives de grande portée de la part des gouvernements fédéral et provincial. En juin 1987, le ministère des Services sociaux et communautaires a publié un document important intitulé *La garde d'enfants – Orientations nouvelles*. En décembre 1987, le gouvernement fédéral a rendu publique sa stratégie nationale en matière de garderie.

Avec, pour commencer, l'affectation de crédits supplémentaires de 26 millions de dollars pendant l'exercice 1987-1988, les crédits consacrés par la province aux services de garderie passeront à 325 millions de dollars d'ici 1990. Environ un tiers de ces nouveaux crédits servira à accroître le nombre de places subventionnées. On prévoit que, d'ici 1990, 13 000 enfants de plus auront accès à des places subventionnées, ce qui portera à 57 000 le nombre total des enfants dont la fréquentation d'une garderie sera subventionnée. Plusieurs enfants pouvant partager une même place subventionnée, il est toutefois important de noter que le nombre estimatif des places subventionnées sera inférieur à 57 000.

TRANSITIONS

Les améliorations annoncées par la province s'inscrivent dans le cadre d'une nouvelle démarche en matière de garderie. Plutôt que d'être considérés comme un service d'aide sociale, les services de garderie subventionnés deviendront un service communautaire de base. Cette transition entraînera le remplacement de l'examen des besoins, utilisé actuellement pour déterminer l'admissibilité aux places subventionnées, par un examen du revenu. Ainsi, plus de familles à revenu faible ou moyen pourront être admissibles aux services de garderie subventionnés.

Le Comité soutient l'idée générale que sous-tendent ces initiatives. Nous sommes particulièrement heureux de voir les services de garderie devenir des services requis par la collectivité dans son ensemble et non plus seulement par les bénéficiaires de l'aide sociale. Et, tout en félicitant le gouvernement de sa décision d'injecter de nouveaux fonds dans les services de garderie, nous sommes conscients qu'un certain nombre d'incertitudes demeurent quant aux résultats de ces mesures. Nous nous demandons plus particulièrement dans quelle mesure le financement accru des services de garderie profitera réellement aux bénéficiaires de l'aide sociale.

En particulier, nous pressentons un problème dans le fait que le Régime d'assistance publique du Canada, qui assure un financement sans limite, perde la responsabilité du partage des frais associés aux services de garderie à la suite de l'adoption de la Loi canadienne sur la garde des enfants, qui imposerait un plafond au financement. Cette mesure pourrait limiter le nombre des places de garderie qu'il serait possible de subventionner. La participation des municipalités aux services de garderie pourrait occasionner un problème supplémentaire, compte tenu du grand pouvoir discrétionnaire dont les municipalités jouissent dans ce domaine. L'offre des services de garderie est si importante, qu'elle devrait être obligatoire et non pas être laissée à la discrétion des municipalités. Ce changement pourrait entraîner une nouvelle entente de partage des frais entre la province et les administrations municipales. Nous croyons savoir que cette question sera discutée par le Comité d'étude provincial-municipal sur les services sociaux, comité mixte provincial-municipal nommé par le ministre des Services sociaux et communautaires, pour examiner le rôle des programmes de services sociaux et les ententes de financement conclues entre la province et les municipalités à leur propos.

Un bon nombre d'autres questions demeurent sans réponse. Par exemple, nous ne savons pas combien de nouvelles places subventionnées résulteront de l'augmentation du financement des garderies. De même, nous ignorons comment le gouvernement entend distribuer les places subventionnées entre les familles économiquement faibles et celles qui bénéficient de l'aide sociale. Nous espérons avoir un début de réponse à ces questions en 1988 lors d'une éventuelle consultation publique sur les diverses options en matière d'examen du revenu. Les renseignements ainsi recueillis devraient nous

VERS L'AUTONOMIE

fournir de meilleures données sur l'utilisation des subventions que celles que nous détenons actuellement.

Cette consultation permettra également de déterminer la meilleure répartition des places de garderie entre les personnes qui ont besoin d'aide financière et celles qui n'en n'ont pas besoin. Pour ce qui est des premières, elle permettra également de savoir quel doit être l'équilibre entre les familles de la catégorie des faibles salariés et celles qui bénéficient de l'aide sociale. Quelles que soient les formules et les ententes de partage des frais qui seront mises au point, le principe fondamental de nos recommandations est le suivant : on doit assurer suffisamment de places subventionnées pour garantir des services de garderie aux chefs de famille monoparentale qui bénéficient de l'aide sociale et qui ont besoin de ces services pour participer à des activités structurées, conduisant à leur autonomie.

Les services d'aide à l'emploi et les modalités de soutien destinés aux personnes handicapées

On doit étudier séparément les services et le soutien offerts aux personnes handicapées pour deux raisons. D'abord, le genre de services que requièrent les personnes handicapées est souvent fort différent de celui dont ont besoin les autres bénéficiaires. Par ailleurs, les services de soutien sont encore plus essentiels au succès des programmes d'aide à l'emploi destinés aux personnes handicapées qu'à celui des programmes destinés aux autres bénéficiaires de l'aide sociale. Il est à noter que plusieurs des services de soutien dont il est question ici sont nécessaires pour les personnes handicapées, qu'elles participent ou non au marché du travail. Ces services sont souvent essentiels au soutien de l'emploi, mais ils ne se limitent pas à cette fin.

Depuis plus de 35 ans, le ministère des Services sociaux et communautaires fournit toute une gamme de programmes de réadaptation professionnelle aux personnes handicapées. Deux des programmes les plus importants sont les Services de réadaptation professionnelle et les ateliers communautaires.

LES SERVICES DE RÉADAPTATION PROFESSIONNELLE

Les Services de réadaptation professionnelle assistent les personnes handicapées qui pourraient travailler, mais qui n'occupent pas présentement un emploi. Bien que ces services s'adressent à toutes les personnes handicapées, environ la moitié de leurs bénéficiaires reçoivent de l'aide sociale. Toutefois, ceux-ci ne représentent qu'une faible proportion du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale qui sont handicapés. Les Services de réadaptation professionnelle constituent une référence pour toute une gamme d'autres programmes d'aide à l'emploi et de soutien destinés aux personnes handicapées. Selon une évaluation individuelle de chaque cas, les Services de réadaptation profes-

TRANSITIONS

sionnelle mettent leurs bénéficiaires en rapport avec une variété de services qu'ils obtiennent ou achètent d'organismes tant publics que privés. L'évaluation et la formation professionnelles constituent les services principaux de ce programme. Ils sont complétés par une variété de services de soutien conçus pour combler les pertes fonctionnelles résultant de différentes invalidités.

Voici des exemples de la diversité des Services de réadaptation professionnelle :

- évaluation par un ergothérapeute pour déterminer l'aptitude à remplir certaines tâches particulières
- évaluation psychologique pour déterminer des objectifs de travail réalistes
- atelier d'évaluation de six semaines pour étudier le comportement au travail
- programme de formation auprès d'un employeur d'une durée de douze mois avec des services de soins auxiliaires au travail
- technologie spécialisée pour satisfaire aux conditions d'un emploi particulier
- modification de l'architecture du lieu de travail pour le rendre plus accessible

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 5, nous nous préoccupons de la sous-utilisation des Services de réadaptation professionnelle existants par les bénéficiaires handicapés. Cet état de choses résulte, croyons-nous, des différentes méthodes utilisées pour établir l'invalidité et du manque d'encouragements financiers à poursuivre une formation ou à occuper un emploi. Certaines des recommandations à court terme du présent chapitre et du chapitre 4 devraient pouvoir résoudre ces problèmes. Par ailleurs, ces recommandations devraient occasionner à court terme une augmentation du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale qui se tourneront vers les Services de réadaptation professionnelle. C'est pourquoi nous recommandons l'établissement d'un lien formel entre ces services et le système d'aide sociale comme mesure immédiate à court terme pour faire en sorte que les possibilités d'évaluation et de formation professionnelles soient accessibles aux bénéficiaires handicapés.

ATELIERS

La plupart des bénéficiaires handicapés qui ont une expérience ou une formation professionnelle la reçoivent par l'intermédiaire d'ateliers subventionnés par la province. En 1987, la plupart des 13 000 personnes handicapées qui ont eu accès à ces ateliers étaient des bénéficiaires de l'aide sociale.

Les ateliers sont éventuellement devenus le principal instrument susceptible de fournir de l'emploi et de la formation aux bénéficiaires handicapés, puisqu'ils pouvaient assurer le soutien et la surveillance nécessaires. Toutefois, ils font l'objet de critiques accrues de la part des personnes handicapées elles-mêmes, en partie parce qu'ils les isolent du reste de la main-d'oeuvre. La formation est également moins efficace puisqu'elle est

Témoignages

**Federation of Women
Teachers' Associations
of Ontario**

Nous soutenons de toutes nos forces qu'il faut offrir la formation professionnelle nécessaire aux femmes qui veulent trouver un emploi rémunéré ou qui en ont besoin d'un; il faut aussi encourager les jeunes filles dans les écoles à se préparer à occuper un emploi rémunéré.

**Comité des garderies
de Scarborough**

Certains groupes particuliers, comme les nouveaux Canadiens, ont encore davantage besoin de garderies. Les immigrantes sont souvent obligées d'accepter des postes mal rémunérés, qui leur demandent de travailler par roulement ou selon des horaires flexibles. À l'heure actuelle, il n'existe pas de garderies pour répondre à ces besoins particuliers.

BOOST

L'atelier protégé traditionnel, dans lequel on parque beaucoup de personnes handicapées, ne répond pas aux besoins des bénéficiaires et entraîne souvent l'exploitation des travailleurs et leur rémunération injuste.

offerte dans un milieu artificiel. Enfin, beaucoup de participants à ces ateliers se sentent exploités, parce qu'ils ne touchent qu'un très bas salaire ou même aucun salaire du tout.

Il semble de plus en plus évident que les programmes fournissant une expérience et une formation professionnelle aux personnes handicapées peuvent et devraient être transférés des ateliers à des emplois en milieu réel. Au début du présent chapitre, nous avons déjà fait mention des programmes de soutien à l'emploi qui s'inscrivent dans cette tendance. Ces programmes assurent une aide spécialisée sur les lieux de travail aux nouveaux employés dont le rendement est inférieur aux normes. On confie ces employés à des "moniteurs" qui leur fournissent, sur les lieux de travail, soutien et formation. Au départ, le moniteur peut même exécuter certaines tâches de l'employé jusqu'à ce que celui-ci ait acquis les habitudes et les aptitudes de travail nécessaires. La participation du moniteur diminue à mesure que l'employé est davantage apte à exécuter les tâches de son emploi. La plupart des programmes de soutien à l'emploi existants s'adressent aux déficients mentaux, mais des recherches ont démontré que les personnes

TRANSITIONS

souffrant d'autres handicaps graves peuvent travailler en milieu de travail avec le soutien de programmes de soutien à l'emploi.⁶³

Au Canada et aux États-Unis, on assiste à une augmentation du nombre de programmes mis en oeuvre dans les entreprises mêmes. En 1987, l'Ontario offrait environ 36 programmes de ce genre aux personnes souffrant de toutes sortes d'invalidités, signe du succès de cette démarche.⁶⁴ Bien que cette dernière soit relativement nouvelle, l'expérience fait voir les avantages que les personnes handicapées pourraient retirer de sa généralisation dans les domaines de la préparation à l'emploi et de la formation professionnelle. Par exemple, en 1986, une étude menée auprès des entreprises de Virginie qui participent à de tels programmes a démontré que plus de 75 % d'entre elles étaient satisfaites du rendement au travail des personnes handicapées; 87 % ont affirmé qu'elles utiliseraient à nouveau des services de soutien à l'emploi ou les services de moniteurs; et 67 % ont dit constater un taux de roulement plus bas parmi leurs employés handicapés. Un rapport antérieur préparé par les mêmes chercheurs démontrait que le pourcentage des personnes handicapées qui conservaient leur emploi était supérieur chez celles qui avaient été formées dans le cadre de programmes communautaires avant d'occuper leur emploi à celles qui avaient reçu leur formation en milieu distinct.⁶⁵

Le ministère des Services sociaux et communautaires a reconnu la validité des programmes fondés sur les entreprises en mettant sur pied le Projet Possibilités. Ce projet comporte une série de mesures visant à fournir le plus de débouchés intégrés possible aux personnes handicapées, en mettant sur pied des programmes de soutien à l'emploi, en convertissant les ateliers protégés en petites entreprises et en établissant une politique salariale équitable pour les employés non compétitifs, qui leur fournit l'équivalent du salaire minimum en arrondissant leur revenu par des prestations d'aide sociale. Le projet prévoit également un recours plus grand à la formation en milieu de travail. Si nous le comprenons bien, le but du Projet correspond tout à fait à notre objectif global, soit l'intégration des bénéficiaires handicapés de l'aide sociale dans la vie de tous les jours de leur collectivité. De plus, la nouvelle politique salariale dont il est doté concorde avec nos recommandations à long terme selon lesquelles les personnes handicapées bénéficieraient d'un nouveau programme de revenu d'invalidité ou d'un supplément de revenu.

RECOMMANDATION 117

Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait mettre en oeuvre le Projet Possibilités de manière vigoureuse, et adopter des lignes directrices en matière de rémunération qui assurent aux personnes handicapées au moins l'équivalent du salaire minimum.

VERS L'AUTONOMIE

SERVICES DE SOUTIEN

Pour certaines personnes handicapées, l'autonomie passe par l'emploi. Pour d'autres, l'autonomie signifie vivre de la façon la plus autonome dans leur collectivité, mais sans emploi. D'une façon ou d'une autre, l'autonomie de ces personnes passe par la prestation des services de soutien nécessaires.

Les services de soutien nécessaires vont au-delà de ce qu'on appelle habituellement la "réadaptation". Ce terme désigne un processus limité dans le temps, susceptible d'aider les gens à recouvrer certaines capacités fonctionnelles. Le genre de services et de systèmes de soutien que nous envisageons vise à permettre aux personnes handicapées de fonctionner de façon autonome dans leur collectivité. Pour certains handicapés, cela signifiera recouvrer un certain niveau fonctionnel antérieur. Pour d'autres, cela pourra mener à un niveau fonctionnel jamais atteint auparavant. Selon leurs besoins, certains pourront requérir ces services d'une manière ininterrompue.

Bien sûr, il existe déjà toute une gamme de services visant à favoriser l'autonomie des personnes handicapées. Ce sont les soins auxiliaires et infirmiers, la réadaptation, les appareils et prothèses, les services d'aide familiale, les services de transport spécialisé, les aides à la communication, les modifications architecturales, les programmes d'apprentissage fonctionnel et les services de résidence comme les foyers collectifs ou les maisons de transition. Un certain nombre de ces services constituent des services essentiels de soutien à l'emploi, mais ils ont un objectif plus large : faire en sorte que toutes les personnes handicapées puissent vivre de façon autonome dans leur collectivité, qu'elles travaillent ou non.

Les Services de réadaptation professionnelle servent en quelque sorte de courtiers donnant accès à un grand nombre de ces services, mais seulement s'ils se rapportent à l'emploi. Nous recommandons que les Services de réadaptation professionnelle deviennent le point de contact principal avec tous les services et toutes les formes de soutien requis pour favoriser l'autonomie des personnes handicapées dans leur collectivité et non seulement l'emploi. Autrement dit, les Services de réadaptation professionnelle assureraient la fonction de planification des possibilités auprès de toutes les personnes handicapées. Comme c'est le cas pour tous les bénéficiaires, la planification des possibilités au bénéfice des personnes handicapées est essentiellement un service de courtage. Les planificateurs des possibilités ne fourniront pas les services eux-mêmes; ils aideront plutôt les personnes handicapées à identifier et à obtenir les services dont elles ont besoin en leur offrant des services de consultation personnalisés, en les renseignant, en planifiant, en coordonnant le soutien et en assurant le suivi.

TRANSITIONS

PRESTATION DES SERVICES ET DU SOUTIEN

Comme il est mentionné au chapitre 1, nous croyons que l'objectif fondamental de la réforme de l'aide sociale consiste à favoriser l'intégration et la participation les plus complètes possible des bénéficiaires de l'aide sociale à la vie de leur collectivité. Pour réaliser cet objectif, ceux qui en ont besoin doivent pouvoir avoir accès aux services de soutien nécessaires. De même, ces services devraient être offerts par les ministères et les programmes qui ont la responsabilité d'assurer ces services à la population dans son ensemble.

Les ministères desservant l'ensemble de la population ont fait d'importants progrès dans la prestation de ces services aux personnes handicapées. Par exemple, le ministère de la Santé augmente la disponibilité d'appareils et de prothèses. Le ministère des Transports et des Communications offre des moyens de transport particulièrement adaptés à leurs besoins. Enfin, le ministère du Logement offre de l'aide pour réaménager les logements achetés ou loués afin qu'ils soient plus accessibles.

Malgré les progrès réalisés, nous constatons qu'il y a encore place à amélioration. Ces services sont offerts sur une base limitée et le système de leur prestation n'est pas aussi intégré qu'il devrait l'être. Des exemples de ces lacunes sont décrits ci-dessous.

Services auxiliaires Ces services sont offerts par le ministère des Services sociaux et communautaires. Ils semblent relever du ministère desservant l'ensemble de la population. Mais les heures durant lesquelles ils sont offerts et le nombre des collectivités où ils le sont sont limités; de plus, les services auxiliaires ne sont pas offerts en milieu de travail. En 1987, seulement 1 000 personnes bénéficiaient de ces services en Ontario.

Services de langage par signes, d'interprètes et d'intervenants Le ministère des Services sociaux et communautaires offre ces services. Même si c'est le ministère approprié, ses services sont assurés sur une base limitée et ne sont pas offerts en milieu de travail.

Appareils et prothèses L'autorité en matière de santé, le ministère de la Santé, fournit des appareils et des prothèses, dont le remboursement sera échelonné selon les catégories de prothèses et l'âge des bénéficiaires; le programme sera complètement mis en oeuvre d'ici le 31 décembre 1989. Toutefois, les appareils et prothèses directement liés à l'emploi sont exclus de cette mesure et le bénéficiaire doit verser 25 % des frais des appareils.

Moyens de transport accessibles Ce service est offert par le ministère des Transports et des Communications qui est en fait le ministère desservant l'ensemble de la population. Toutefois, les heures de service sont limitées, le service n'est offert que dans quelques villes et il n'y a pas de liaison interurbaine. Pour la plupart, ce service est assuré par des moyens de rechange ou parallèles plutôt que, comme nous le préférons, par le réaménagement le plus poussé possible du système de transport ordinaire.

Logements accessibles Le ministère pertinent, le ministère du Logement, fournit des

VERS L'AUTONOMIE

fonds pour rendre les logements accessibles. Toutefois, les programmes de réaménagement des maisons ou des logements locatifs privés n'aident que peu de bénéficiaires handicapés ou de personnes à faible revenu. De plus, les logements accessibles subventionnés sont en nombre insuffisant.

Modifications à l'architecture du milieu de travail Seuls les Services de réadaptation professionnelle, auxquels les personnes qui travaillent ne sont pas admissibles, peuvent assurer ces modifications. Or, cela ne devrait pas relever de ces services mais bien du ministère du Travail.

Médicaments et soins dentaires Les bénéficiaires obtiennent ces avantages du ministère des Services sociaux et communautaires, qui n'est toutefois pas le ministère desservant l'ensemble de la population en soins de santé. Ils devraient donc relever du ministère de la Santé.

Si nous voulons assurer une meilleure intégration des personnes handicapées dans l'ensemble de la collectivité, nous devons nous appuyer sur les progrès faits jusqu'à maintenant dans la prestation de services adéquats par les ministères compétents. Lorsque cela est possible, ces services devraient être offerts dans le cadre des programmes desservant l'ensemble de la population plutôt que par des programmes parallèles ou de rechange.

RECOMMANDATION 118

Tous les ministères pertinents devraient perfectionner et étendre la prestation de services intégrés, susceptibles de permettre aux personnes handicapées de maximiser leur capacité de vivre de manière autonome dans leur collectivité grâce, entre autres, au travail.

Si un service particulier est si spécialisé qu'il ne peut être intégré dans les services s'adressant au public en général, il devrait au moins être intégré aux autres programmes spécialisés qui répondent aux mêmes besoins. Par exemple, les services auxiliaires sont offerts par des programmes distincts destinés aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Bien qu'il existe un programme, le Programme intégré de services d'aides familiales, qui assure les services de soutien personnels aux groupes, il s'agit d'une mesure récente qui n'est pas encore en place dans toute la province. Quoi qu'il en soit, voilà un exemple concret d'une tentative de répondre à un besoin commun au moyen d'un seul programme.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le programme d'appareils et de prothèses du ministère de la Santé exige actuellement une contribution de 25 % de la part de ses bénéficiaires. Comme mesure à court terme, nous avons recommandé au

TRANSITIONS

chapitre 4 que cette contribution soit considérée comme un élément obligatoire des prestations d'aide sociale. S'il continue d'exiger cette contribution, le ministère de la Santé lui-même devrait subventionner les personnes qui sont dans l'incapacité de la verser.

RECOMMANDATION 119

Tant que le ministère de la Santé exigera une contribution pour les appareils et prothèses, il devrait accorder aux personnes qui ne peuvent se permettre cette contribution une allocation fondée sur l'examen de leur revenu.

À mesure que de plus en plus de services requis par les personnes handicapées sont assurés par les ministères desservant l'ensemble de la population, les Services de réadaptation professionnelle ont eu de moins en moins à acheter ces services pour leurs bénéficiaires; leur fonction est davantage d'en assurer la coordination. Telle est la démarche adoptée par l'Office des personnes handicapées du Québec, qui n'offre ou n'achète des services que s'il est établi qu'ils ne sont pas offerts ailleurs.

RECOMMANDATION 120

Les Services de réadaptation professionnelle devraient continuer à acheter de moins en moins de services à mesure que les ministères desservant l'ensemble de la population assureront de mieux en mieux la prestation de ces services aux personnes handicapées.

Le financement des programmes d'éducation postsecondaire est un exemple de cette nouvelle politique des Services de réadaptation professionnelle. Jusqu'en 1985, les Services de réadaptation professionnelle finançaient tous les programmes d'éducation postsecondaire auxquels participaient ses bénéficiaires. Maintenant, les personnes handicapées, y compris les bénéficiaires des Services de réadaptation professionnelle, s'adressent au Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario qui relève du ministère des Collèges et Universités, comme tous les étudiants du niveau postsecondaire qui ont besoin d'aide financière. Le transfert de la responsabilité du financement de l'éducation postsecondaire des Services de réadaptation professionnelle au Régime susmentionné a semblé occasionner des problèmes qui, apparemment, résultent davantage d'une exécution imparfaite que d'une faiblesse des principes en cause. Cette expérience montre que les programmes desservant l'ensemble de la population auront besoin d'aide spécialisée pour offrir leurs services aux personnes handicapées.

RECOMMANDATION 121

Les Services de réadaptation professionnelle devraient aider les ministères et les services desservant l'ensemble de la population à mettre au point et à adapter leurs services dans le but de répondre efficacement aux besoins des personnes handicapées.

Les services sociaux et les modalités de soutien social

Nous venons de décrire divers programmes et services revêtant un rôle important dans la mesure où ils favorisent l'autonomie des bénéficiaires de l'aide sociale. Au cours de nos audiences, nous avons constaté qu'il existait également une autre série de services qui semblait ne pas avoir grand-chose à voir avec l'autonomie. Et pourtant, en considérant les divers facteurs qui jouent sur la capacité d'être autonome, il nous est apparu que le système des services sociaux tout entier avait un rôle très important à jouer. Un certain nombre de services sociaux peuvent compléter d'autres mesures conçues pour accroître la capacité d'autonomie des bénéficiaires. Nous avons reçu diverses suggestions à ce propos, que nous ferons connaître aux pouvoirs publics. Même si l'examen des services sociaux ne fait pas partie de notre mandat (un tel examen exigerait probablement un comité distinct), nous désirons faire de brefs commentaires sur le lien qui existe entre les services sociaux et l'autonomie.

Le système actuel de prestations des services sociaux est vaste et complexe. Parmi l'éventail des services offerts, mentionnons les programmes de repas à domicile pour les personnes âgées, l'aide aux nouveaux immigrants et réfugiés et les programmes Grands frères ou Grandes sœurs pour les enfants de familles monoparentales. Ils sont offerts par les pouvoirs publics, par des organismes communautaires à but non lucratif et, dans certains cas, par des entreprises commerciales privées. Quel que soit le service ou l'agent de prestation, toutefois, les services sociaux nécessaires aux bénéficiaires de l'aide sociale doivent être fournis par les mêmes organismes qui offrent ces services à la population dans son ensemble.

Au lieu d'essayer d'identifier tous les divers services sociaux susceptibles de favoriser l'autonomie des bénéficiaires, nous n'en aborderons que quelques-uns. Nous identifierons, en particulier, des exemples de services qui, d'après nous, peuvent être particulièrement bénéfiques aux bénéficiaires mais peuvent requérir certaines modifications. Enfin, nous décrirons plusieurs groupes spécifiques de bénéficiaires ou de bénéficiaires éventuels qui, d'après nous, pourraient tirer parti de soutiens et de services supplémentaires.

TRANSITIONS

Les services complémentaires

CONSULTATION EN MATIÈRE DE CRÉDIT

Conçus à l'origine pour faciliter les consultations en matière de dette et de remboursement, les services fournis par les organismes de consultation en matière de crédit assument maintenant un mandat plus vaste. Les compétences en gestion budgétaire permettant aux bénéficiaires d'optimiser leurs ressources sont particulièrement pertinentes. Bien sûr, il existe des difficultés budgétaires dans toutes les catégories de revenu, mais la capacité de gérer l'argent est encore plus cruciale chez les personnes qui reçoivent de l'aide sociale, parce que leurs ressources sont restreintes.

Nous croyons qu'une formation en gestion budgétaire et les autres services offerts par les organismes de consultation en matière de crédit peuvent accroître les perspectives d'autonomie de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale. Il semble, malheureusement, que ce sont les personnes à revenu moyen qui recourent essentiellement à de tels services. Dans une certaine mesure, cela tient au fait que ces services font de plus en plus l'objet d'honoraires à mesure que les sociétés privées se mettent à les offrir; ces honoraires rendent la consultation en matière de crédit inaccessible à de nombreux bénéficiaires. Il existe relativement peu d'organismes de consultation en matière de crédit à but non lucratif, et le nombre de leurs bénéficiaires est faible par rapport au nombre de ceux qui pourraient éventuellement en tirer parti. Nous croyons que les pouvoirs publics devraient prendre en considération l'accroissement de leur soutien aux organismes à but non lucratif offrant une aide en matière de remboursement des dettes et de gestion budgétaire.

COUNSELING FAMILIAL

Les perspectives d'autonomie des bénéficiaires seront sérieusement réduites si ceux-ci se trouvent confrontés à des problèmes personnels qu'ils ne parviennent pas à résoudre. Les services de counseling familial peuvent améliorer et renforcer le fonctionnement social et psychologique des gens. Ils peuvent permettre aux clients de résoudre leurs difficultés conjugales ou les problèmes qu'ils rencontrent dans l'éducation de leurs enfants lorsque ces situations constituent une entrave à leur participation pleine et entière à la vie de leur collectivité.

Des organismes bénévoles comme les associations des services à la famille constituent une source importante de services de counseling pour les familles recevant de l'aide sociale. Ces associations sont souvent à l'avant-garde quand il s'agit de mettre au point et d'offrir des programmes innovateurs répondant à de nouveaux besoins, comme dans le cas des programmes offerts tant aux victimes qu'aux auteurs d'actes de violence au foyer. Nous avons été particulièrement impressionnés par les avantages des services de

VERS L'AUTONOMIE

médiation offerts par certaines de ces associations. Cette forme de counseling est extrêmement importante, notamment lorsqu'elle permet de régler des questions comme la garde des enfants ou les privilèges de visite à la suite d'une séparation ou d'un divorce, mais elle n'est pas facilement accessible aux familles qui reçoivent de l'aide sociale.

Des organismes comme les associations des services à la famille ont la possibilité de fournir des services pouvant favoriser le bon fonctionnement des familles qui reçoivent de l'aide sociale. Mais il existe des obstacles qui semblent restreindre cette possibilité; la plupart de ces obstacles semblent être d'ordre financier. Au cours de nos audiences, on nous a fait part de certaines préoccupations, par exemple, à propos de la formule employée par le gouvernement pour financer les services de counseling fournis par des groupes comme les associations des services à la famille aux familles recevant de l'aide sociale. Le plafond du montant total de la subvention disponible dans la plupart des régions est loin du coût réel du service. Le coût du service de counseling est donc, en fait, subventionné par Centraide et par les honoraires versés par les bénéficiaires des associations. Nombre de municipalités ne financent pas du tout les services de counseling familial, ce qui donne lieu à une disparité quant à l'accès à ces services et à la qualité de ceux qui sont offerts aux familles recevant de l'aide sociale. Quand le financement est insuffisant, nombre de besoins ne sont pas satisfaits. De plus, un financement insuffisant entraîne pour le personnel un surcroît de travail et un épuisement général, ce qui peut entraîner de longs délais pour obtenir un rendez-vous.

Nous avons été étonnés du fait que la plupart des bénéficiaires avaient été recommandés à des organismes comme les associations des services à la famille par des organismes de santé, et non par le système d'aide sociale. L'explication donnée était que la charge de travail des travailleurs sociaux était si élevée que la plupart d'entre eux n'avaient tout simplement pas le temps de faire des recommandations. Au chapitre 5, nous décrivons le poste de planificateur des possibilités, ce membre du personnel professionnel dont la tâche principale sera de mettre les bénéficiaires en contact avec les services dont ils ont besoin.

Les recommandations aux organismes comme les associations des services à la famille augmenteront donc inévitablement. Il sera nécessaire d'établir une formule de subvention plus appropriée, afin que les bénéficiaires de l'aide sociale aient accès aux services de counseling familial et que les organismes offrant ce genre de services soient rémunérés équitablement.

SERVICES DANS LES RÉGIONS RURALES ET ÉLOIGNÉES

Pendant nos audiences, nous avons entendu exprimer diverses préoccupations quant à la prestation des services dans des régions non urbaines. Dans le Nord de l'Ontario, par exemple, la dispersion d'une population peu nombreuse sur une vaste superficie

TRANSITIONS

pose de réelles difficultés. Les ressources et les services ne sont souvent disponibles que dans les villes. La distance et les frais de déplacement représentent souvent un important obstacle à l'accessibilité aux services pour les bénéficiaires de certaines régions éloignées.

Les obstacles aux services n'existent toutefois pas que dans les régions éloignées ou isolées de l'Ontario. On nous a fait part des difficultés rencontrées par les personnes habitant des collectivités rurales situées à quelques heures de route des grandes villes. Ces personnes ont un accès moindre aux services et trouvent souvent que ces derniers sont orientés sur les problèmes urbains et moins utiles dans le contexte rural. Il nous est devenu évident que le système d'aide sociale devait être modifié pour répondre aux besoins particuliers des personnes habitant en milieu rural, et des agriculteurs en particulier. C'est pourquoi nous avons recommandé, au chapitre 4, la mise en place d'une nouvelle politique de revenu permettant aux agriculteurs de stabiliser leur exploitation sans perdre leur droit à l'aide sociale. De plus, nous avons recommandé l'assouplissement des règles touchant la disposition des biens comme le matériel aratoire. Le système des services sociaux, aussi, doit être modifié pour répondre aux besoins des personnes vivant en milieu rural.

Nous avons noté avec intérêt les résultats d'une enquête portant sur environ 1 000 familles d'agriculteurs du Missouri qui étaient sur le point de perdre leur exploitation.⁶⁶ Cette enquête a identifié un important problème sous-estimé, à savoir les séquelles affectives et psychologiques de la perte des fermes familiales. Les familles ayant fait l'objet de l'enquête ont déclaré qu'elles avaient besoin de conseils encore davantage qu'elles n'avaient besoin de maintien du revenu ou de timbres alimentaires. L'étude a également conclu que les plus gros obstacles à l'offre de l'aide dont les agriculteurs avaient besoin n'étaient pas d'ordre géographique ou logistique, comme on le croit souvent. Il s'agissait plutôt d'un problème d'attitude. Leur fierté, leur sentiment de honte et de gêne font que, souvent, ils n'ont pas reçu l'aide dont ils avaient besoin et qui aurait pu les empêcher de s'enliser davantage.

Bien que nous ne soyons pas parvenus à trouver des données comparables au Canada, nous croyons que la situation des agriculteurs ontariens n'est guère différente de celle des agriculteurs du Missouri. La crise de l'agriculture laisse entrevoir la nécessité d'évaluer la disponibilité et le bien-fondé des services sociaux offerts aux collectivités rurales de l'Ontario. En particulier, elle suggère la nécessité d'une meilleure coordination entre l'aide sociale et les systèmes de service social pour assurer la prestation de l'aide la plus appropriée aux bénéficiaires éventuels de l'aide sociale vivant en milieu rural.

Les bénéficiaires ayant des besoins particuliers

Nombre de services sociaux peuvent favoriser l'autonomie des bénéficiaires, mais le

VERS L'AUTONOMIE

système des services sociaux a ses lacunes. Au cours de nos audiences, nous avons entendu parler de plusieurs groupes dont les besoins particuliers n'étaient pas entièrement satisfaits par le système actuel des services sociaux. Ces groupes comprennent de nombreux bénéficiaires ou bénéficiaires éventuels de l'aide sociale.

PUPILLES DE LA COURONNE

Bien que le lien entre l'aide sociale et ceux qui sont ou ont été des pupilles de la Couronne puisse sembler quelque peu ténu au premier abord, nous sommes parvenus à mieux le comprendre grâce à un document de travail préparé à notre intention par le *Youth-in-Care Network*.⁶⁷ Cet organisme regroupe des jeunes qui ont grandi dans le système de protection de l'enfance ou sont actuellement pris en charge par les organismes de protection de l'enfance.

On a des soupçons, mais on n'a pratiquement aucune donnée empirique, sur la mesure dans laquelle les pupilles de la Couronne deviennent des bénéficiaires de l'aide sociale. Dans une étude effectuée à Winnipeg, on a suivi un échantillon de pupilles parvenus à l'âge de la majorité; on a estimé que 76,4 % des anciens pupilles avaient reçu une certaine forme d'aide sociale au cours des six mois précédents.⁶⁸ Certaines études américaines suggèrent également que les anciens pupilles du système de protection de l'enfance sont plus susceptibles que la population en général de recevoir de l'aide sociale.⁶⁹

En l'absence de preuve réelle, nous croyons qu'il est tout à fait probable que les pupilles de la Couronne courent un risque plus grand de devenir dépendants de l'aide sociale. Nous croyons également que les organismes de protection de l'enfance doivent prendre en considération les mesures qu'ils peuvent prendre pour accroître les perspectives d'indépendance et d'autonomie des jeunes qui s'émancipent. Certaines mesures, comme une prestation unique de "démarrage" pour aider les anciens pupilles à meubler un appartement, par exemple, pourraient les empêcher de demander de l'aide d'emblée ou pourraient au moins réduire la durée au cours de laquelle ils reçoivent de l'aide.

Le *Youth-in-Care Network* a avancé plusieurs suggestions que nous appuyons également. Par exemple, il préconise d'offrir des services de consultation et de formation à l'indépendance aux jeunes sur le point de s'émanciper. Il propose également la création d'un nouveau poste, celui d'agent des services aux pupilles émancipés. Ces travailleurs serviraient de contact personnel et de soutien pour les anciens pupilles, et feraient office de personnes ressources pour faciliter leur transition de la dépendance à l'indépendance.

Le ministère des Services sociaux et communautaires a lancé, en 1984, un programme visant à répondre à certains problèmes des pupilles. Le programme, intitulé "Préparation à la vie autonome", constitue un élément du Programme de création de débouchés. Il s'adresse aux jeunes pupilles de la Couronne et leur donne une formation à la vie sociale

TRANSITIONS

et une préparation à l'emploi. Le programme est essentiellement offert par les sociétés d'aide à l'enfance dans environ 30 collectivités de la province. Ce programme est une initiative heureuse, mais il ne semble pas répondre vraiment aux besoins éventuels. Le fait qu'il soit offert dans le cadre du Programme de création de débouchés peut également restreindre son utilité, car celui-ci vise essentiellement l'emploi, qui n'est peut-être pas l'option qui convient le mieux à tous les pupilles de la Couronne; beaucoup de ces pupilles requièrent des services supplémentaires non fournis par les programmes reliés à l'emploi. De plus, ce programme n'est pas aussi exhaustif que celui envisagé par le *Youth-in-Care Network*.

Les problèmes des pupilles plus âgés peuvent s'aggraver lorsque leur relation juridique avec leur famille de remplacement prend fin. Pour presque tous les pupilles de la Couronne, la tutelle se termine à l'âge de 18 ans, ou plus tôt sur ordre d'un tribunal. Dans certains cas, la tutelle se termine parce que le jeune pupille a rétabli le contact avec sa famille naturelle. Dans d'autres cas, il est abandonné sans soutien familial. Souvent, un tribunal ordonne la cessation précoce de la tutelle parce que le jeune de 16 ou 17 ans s'est soustrait aux soins d'une société d'aide à l'enfance et qu'on pense que son cas dépasse les capacités d'aide de celle-ci.

La confiance spéciale assumée par la Couronne, par l'intermédiaire des sociétés d'aide à l'enfance, à l'égard de ses pupilles et le grand risque que représentent nombre de ces jeunes gens nous conduisent à nous interroger sur la sagesse de mettre fin à la tutelle, tout au moins quand le pupille ne le demande pas. Si la famille de remplacement offre un soutien permanent, il serait injustifié de lui demander de le retirer au moment où ce soutien risque d'être le plus nécessaire. Même quand le contact avec la Société d'aide à l'enfance est au mieux tenu, nous nous interrogeons sur l'opportunité de mettre fin à toute possibilité d'obtenir de l'aide et du soutien à l'avenir. Nombre d'entre nous demandons de l'aide à notre famille au début de notre vie adulte; dans un certain nombre de cas, cela peut même arriver après que nous ayons fait des efforts pour nous en sortir par nos propres moyens sans le soutien familial.

Dans le cas de ces jeunes gens, l'ordre de mise sous la tutelle de la Couronne a, selon toute vraisemblance, accru la possibilité qu'aucun soutien ne soit disponible auprès de la famille ou d'autres personnes de la collectivité; nombre d'ordres de mise sous tutelle mettent fin à la relation parentale d'un point de vue affectif aussi bien que juridique. Il se peut, par ailleurs, que la Société d'aide à l'enfance soit un pauvre remplacement de la famille et que le jeune veuille à tout prix mettre fin au lien juridique qui le lie à elle. Toutefois, pour ceux qui ont tissé une relation de soutien ou qui sont prêts à maintenir la possibilité d'un contact permanent, il ne semble guère y avoir d'intérêt à couper abruptement ce lien, soit par la loi, soit par ordonnance.

VERS L'AUTONOMIE

RECOMMANDATION 122

On devrait envisager de modifier la Loi sur les services à l'enfance et à la famille pour prolonger la tutelle de la Couronne pendant la vie adulte, si le pupille y consent, et pour limiter le pouvoir des tribunaux de mettre fin aux tutelles de la Couronne de manière anticipée sans le consentement des pupilles concernés.

VICTIMES DE VIOLENCE AU FOYER

Les problèmes rencontrés par les victimes de violence au foyer – les conjoints maltraités et leurs enfants – ont fait l'objet d'une attention accrue au cours des dernières années. Le sujet a fait l'objet de nombreux rapports et recommandations. Nous n'avons pas grand-chose de nouveau à ajouter sur la question, mais nous désirons exprimer notre inquiétude devant l'écart entre la demande et l'offre des services destinés aux conjoints et aux enfants maltraités. Cette inquiétude a fait surface à plusieurs reprises au cours de nos audiences. Il semble que les problèmes résultent en partie des importantes difficultés suscitées tant par l'ampleur que par les modalités du financement fourni.

Malheureusement, le système semble échouer même dans la prestation d'une intervention en cas de crise au bénéfice de tous ceux qui en ont besoin. Nous constatons qu'en moyenne seulement une famille ontarienne sur quatre à la recherche d'un hébergement d'urgence l'obtient; l'écart est beaucoup plus prononcé dans les grandes villes. Dans la communauté urbaine de Toronto, par exemple, il y a 250 lits d'intervention en cas de crise à la disposition des victimes de mauvais traitements. Pourtant, nous avons appris qu'entre 60 et 100 femmes sont refusées tous les jours du fait du manque d'espace.

La pénurie d'hébergement d'urgence pour les victimes de violence au foyer est un sérieux problème. De toute évidence, une des conséquences de cette situation est que des femmes et des enfants continueront de vivre dans des situations où on les maltraite parce qu'ils n'ont pas d'autres solutions. C'est un fait, il faut davantage d'aménagements d'urgence; mais le fait de les fournir ne suffira pas à guérir le traumatisme subi par les victimes de violence. Il faut une aide et un soutien supplémentaires pour permettre à ces personnes de s'en sortir sans devenir dépendantes de l'aide sociale.

Certaines des recommandations que nous faisons dans d'autres chapitres aideront les conjoints victimes de mauvais traitements. Par exemple, nos recommandations du chapitre 4 visant l'élargissement de l'admissibilité devraient favoriser le fait que l'on ne puisse refuser de l'aide aux conjoints maltraités parce qu'ils n'ont pas d'adresse après avoir quitté le foyer familial. Au chapitre 10, nous avons recommandé que les conjoints maltraités soient autorisés à choisir de ne pas soumettre de demandes de pension alimentaire eux-mêmes, ce qui pourrait réduire la probabilité que les victimes de

TRANSITIONS

violence au foyer renoncent à des droits précieux d'obtenir un soutien. Toujours au chapitre 10, nous recommandons de ne plus faire relever les maisons de transition des lois régissant l'aide sociale, mais plutôt de les financer et les réglementer dans le cadre d'une loi distincte sur les services résidentiels aux adultes.

En outre, nous avons reçu d'autres commentaires et suggestions. On nous a dit, par exemple, qu'il n'y avait guère de soutien de suivi offert aux victimes de mauvais traitements une fois qu'elles quittaient les hébergements d'urgence. Nous avons également entendu dire qu'il n'existait guère d'aide spécialisée pour les enfants. Nous avons entendu critiquer le fait qu'il n'y avait pratiquement aucun programme destiné aux auteurs d'actes de violence. Nous transmettrons au gouvernement les recommandations que nous avons reçues et lui demanderons d'envisager des solutions aux difficultés que ne cessent de vivre les victimes de violence au foyer.

Tout en étant heureux de voir que les victimes de mauvais traitements font davantage l'objet d'efforts et d'attention, nous réalisons également qu'il reste fort à faire. Nous espérons que certaines des recommandations que nous préconisons ici inciteront à prendre davantage de mesures pour répondre aux besoins des conjoints et des enfants victimes de mauvais traitements afin qu'ils puissent retrouver leur stabilité et leur indépendance aussi vite que possible.

PARENTS ESSEULÉS

Les parents esseulés forment un groupe de bénéficiaires qui nous préoccupe particulièrement. Il s'agit de femmes d'âge mûr, chefs de famille monoparentale, qui ont élevé leurs enfants en recevant de l'aide sociale. Au moment où leurs enfants partent du foyer, elles dépendent donc de cette aide depuis longtemps et ne possèdent que peu ou pas d'expérience professionnelle récente. De plus, beaucoup ne disposent d'aucune instruction réelle.

Certaines des recommandations du présent rapport aideront à résorber les problèmes de ce groupe à l'avenir. La planification des possibilités pourra aider les chefs de famille monoparentale à élaborer des plans en prévision du jour où leurs enfants quitteront le foyer familial. La nouvelle méthode d'établissement et de définition d'invalidité que nous proposons pourra également permettre à certaines personnes que l'on considère maintenant comme des parents esseulés de devenir admissibles à la prestation d'invalidité dont nous recommandons l'instauration.

Ces mesures ne profiteront toutefois pas à beaucoup de personnes qui sont actuellement dans cette situation. Avec le peu d'expérience professionnelle ou d'instruction dont elles disposent, leurs perspectives d'autonomie ne sont pas aussi brillantes que celles d'autres groupes de bénéficiaires. Certaines de nos recommandations, comme le relâchement des restrictions relatives au nombre d'heures que les bénéficiaires des

VERS L'AUTONOMIE

prestations familiales peuvent travailler, devraient être utiles. Mais on doit aussi recourir à d'autres stratégies.

Une démarche qui pourrait porter fruit avec ces personnes serait d'encourager et de faciliter leur participation au travail d'organismes bénévoles.

Les organismes bénévoles offrent une vaste gamme de services et ont besoin d'une diversité de compétences et de talents. De plus, ils ont l'habitude d'organiser et de structurer leurs activités pour concilier tant les aptitudes que la disponibilité des bénévoles. Ils pourraient donc être un moyen idéal pour engager ce groupe de bénéficiaires à participer et à contribuer à la collectivité. Le bénévolat peut également apporter à certains des compétences et l'expérience qui leur serviront à entrer sur le marché du travail.

Les bénéficiaires de l'aide sociale ne seraient toutefois pas les seuls à tirer parti d'une telle démarche. Les intérêts, les aptitudes et l'expérience des bénéficiaires sont aussi divers que les besoins des centaines d'organismes bénévoles de la province. Le travail de certains groupes bénévoles qui s'occupent essentiellement de personnes à faible revenu, ou qui s'intéressent particulièrement à la pauvreté, ne peut que bénéficier énormément de l'expérience personnelle de personnes qui sont "passées par là". Ces groupes pourraient comprendre les refuges d'urgence, les organismes de planification, les centres de crise, les organismes d'aide au téléphone, les programmes d'alphabétisation, etc.

L'encouragement des parents esseulés à faire du bénévolat n'est qu'un exemple des différentes stratégies innovatrices favorisant l'autonomie. On doit adopter d'autres démarches, mais ces efforts ne doivent jamais être considérés comme une solution de rechange à l'offre de prestations d'aide sociale suffisantes, susceptibles de permettre aux femmes dans cette situation de vivre avec dignité.

ANCIENS MALADES PSYCHIATRIQUES

Les difficultés qu'affrontent les anciens malades psychiatriques qui se réinsèrent dans la collectivité ont fait l'objet de nombreux commentaires au cours de nos audiences publiques. Les membres du Comité se préoccupent tous de la situation de ces personnes.

Nous croyons que certaines de nos recommandations présenteront un intérêt pour ce groupe. Par exemple, une de nos recommandations du chapitre 4 aura pour effet de mettre à la disposition des personnes quittant un établissement ou tout autre milieu de vie une allocation de retour au travail plus généreuse. Au chapitre 10, nous proposons diverses recommandations pour aider à résoudre le problème du logement; certaines de celles-ci présenteront un intérêt particulier pour les anciens malades psychiatriques.

Ce sujet est si complexe que le Comité est bien mal placé pour fournir de nouvelles vues. Le rapport de 1984 du groupe de travail du maire de Toronto sur les malades

TRANSITIONS

psychiatriques sortis d'un établissement, présidé par le docteur Reva Gerstein, en propose une analyse beaucoup plus approfondie et exhaustive.⁷⁰ Nous désirons simplement exprimer ici l'inquiétude que nous inspire ce groupe particulier de bénéficiaires. Il est net qu'ils ont des besoins très particuliers et que nombre de ces besoins ne sont pas satisfaits par le système actuel des services sociaux.

L'affectation des ressources

Le présent chapitre a tenté d'illustrer la gamme de services, de soutiens et de mesures financières susceptibles de faciliter la transition vers l'autonomie des bénéficiaires de l'aide sociale. L'expérience vécue dans d'autres domaines de compétence nous montre que nombre de ces mesures peuvent être couronnées de succès. Notre expérience en tant que Comité nous conduit à croire que la grande majorité des bénéficiaires tireraient parti de ces mesures.

Si notre société veut vraiment aider les gens à profiter du système d'aide sociale et à retrouver leur autonomie aussi humainement et aussi rapidement que possible, nous devons alors affecter beaucoup plus de ressources à cette fin. Pour nous, il est clair que l'ampleur des ressources affectées aux bénéficiaires de l'aide sociale à ces fins est loin de satisfaire à la demande actuelle. Pour le Comité, l'alternative est simple : soit consacrer davantage de fonds aux services et aux soutiens nécessaires pour permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale de devenir des membres de la société autonomes à part entière et dynamiques, soit dépenser moins, mais tout de même une somme importante, pour maintenir un nombre élevé de personnes, surtout des femmes et des enfants, dans un état non productif d'isolation et de ségrégation.

Nous croyons que le premier choix est le meilleur, mais nous réalisons également que les ressources ne sont pas infinies. Il ne sera tout simplement pas possible d'offrir tous les programmes et services nécessaires à tous les bénéficiaires qui les veulent et qui peuvent en tirer parti. Le gouvernement devra prendre des décisions difficiles. Par exemple, dans quelle mesure les bénéficiaires de l'aide sociale doivent-ils avoir un accès préférentiel aux genres de services et de soutiens que nous venons de décrire? Et dans quelle mesure doit-on réserver certaines modalités d'aide à certains groupes de bénéficiaires? Ces questions sont au coeur du problème de l'identification des groupes-cibles, vers lequel nous devons maintenant tourner notre attention.

IDENTIFICATION DES GROUPES-CIBLES DES SERVICES ET DES MODALITÉS DE SOUTIEN

Qu'il s'agisse de programmes de formation, d'alphabetisation ou d'expérience professionnelle, le Comité croit fermement que les bénéficiaires de l'aide sociale doivent avoir accès à ces programmes et à d'autres par le biais des ministères et des services qui

VERS L'AUTONOMIE

offrent lesdits services à la population dans son ensemble. Toutes nos recommandations reposent sur ce postulat. Nous croyons également, toutefois, que les bénéficiaires de l'aide sociale doivent jouir d'un accès raisonnable à ces services. Le fait de ne pas leur garantir cet accès peut donner lieu à une "élimination par le bas", les programmes choisissant les participants, en général sans le vouloir, sur la base de leur possibilité de réussite plutôt que sur la base de leur besoin de services spécifiques. L'"élimination par le bas" pourrait limiter l'accès des bénéficiaires de l'aide sociale à ces services.

Le Comité croit que l'argument selon lequel certains des services et soutiens décrits ci-dessus devraient garantir un certain nombre ou un certain pourcentage de places aux bénéficiaires de l'aide sociale a du poids, ce qui revient à recommander l'adoption d'une stratégie de promotion sociale au profit des bénéficiaires. Nous croyons que cette méthode, implicite dans la récente entente quadripartite dont nous avons déjà parlé, est une méthode rationnelle et juste d'assurer que non seulement les bénéficiaires jouissent d'un accès raisonnable à certains services, mais encore que ces programmes s'adaptent aux besoins des bénéficiaires. On devrait en particulier doter d'une stratégie de promotion sociale les services spécifiques qui s'avèrent les plus efficaces lorsqu'il s'agit de favoriser l'entrée des bénéficiaires sur le marché du travail. Nous avons demandé une évaluation en profondeur des programmes d'aide à l'emploi et de formation destinés aux bénéficiaires; les résultats de cette évaluation devraient servir à mettre au point des stratégies de promotion sociale appropriées.

IDENTIFICATION DES BÉNÉFICIAIRES-CIBLES

Il est peut-être encore plus difficile de préciser la mesure dans laquelle on devrait fournir à certains groupes de bénéficiaires une aide ou une assistance spécialisée. L'idée de choisir des bénéficiaires-cibles découle de plusieurs facteurs, dont la plupart relèvent des ressources financières limitées.

Certaines personnes appuient l'identification des bénéficiaires-cibles car, selon elles, les ressources financières sont et seront toujours limitées. Aucun système ne peut offrir à tous les bénéficiaires tous les soutiens et services qui augmentent leurs chances de parvenir à l'autonomie. Il faut donc faire des choix pour déterminer quels bénéficiaires obtiendront telle ou telle modalité d'aide; on prétend qu'il serait plus judicieux d'offrir l'aide à ceux qui en tireraient le plus parti. D'autres voient l'identification des bénéficiaires-cibles comme un moyen de comprimer le budget de l'aide sociale. Il est prouvé que l'on consacre une partie incroyablement démesurée du budget de l'aide sociale à un nombre relativement faible de personnes qui reçoivent de l'aide pendant de longues périodes. Si l'on offrait une aide spécialisée à ce groupe pour l'encourager à se passer d'aide, il serait possible, semble-t-il, de réduire ou de réaffecter les crédits relatifs à l'aide sociale.

TRANSITIONS

Le Comité est convaincu qu'il y a une part de validité dans ces deux thèses. Nous convenons que la limitation des ressources exigera des choix difficiles. Nous croyons également que, si l'aide vise ceux qui risquent le plus d'en dépendre à long terme, il peut en résulter des économies à long terme. Mais une fois qu'on a pris la décision d'identifier des groupes-cibles, on doit encore déterminer quel groupe de bénéficiaires pourrait le mieux tirer parti de l'aide supplémentaire. Les recommandations suivantes nous semblent les plus susceptibles de servir de cadre à une stratégie d'identification des bénéficiaires-cibles.

On doit mettre l'accent, tout d'abord, sur la prévention du besoin d'avoir recours à l'aide sociale et, deuxièmement, sur la rapidité de la réinsertion dans la vie collective de ceux qui ont besoin de cette aide. Les efforts préventifs seront particulièrement efficaces si le système peut identifier ceux des nouveaux bénéficiaires qui courent le plus grand risque de dépendre à long terme de l'aide sociale et s'il affecte des ressources à ces personnes. Afin d'identifier ce groupe à haut risque, nous avons besoin de meilleurs renseignements sur les caractéristiques des bénéficiaires qui dépendent de l'aide sociale depuis longtemps et sur les facteurs qui contribuent à leur dépendance à long terme. Au moment du lancement de cette recherche, il sera important d'évaluer jusqu'à quel point les bénéficiaires à long terme futurs présenteront des caractéristiques différentes à la mesure du profil, lui-même différent, des personnes qui commencent maintenant à avoir recours au système.

RECOMMANDATION 123

Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait élaborer un profil global des bénéficiaires à long terme de l'aide sociale dans le but d'isoler les facteurs les plus importants de la durée et de la fréquence de leur dépendance.

STRATÉGIE DE CIBLAGE PROVISOIRE

Il n'existe guère de données sûres nous permettant de formuler des recommandations fermes et sans équivoque sur l'identification des groupes-cibles. En particulier, il n'existe pratiquement aucune étude canadienne qui identifie avec précision les personnes présentant un risque élevé de dépendance à long terme à l'égard de l'aide sociale. Il existe également relativement peu de données sur les services éducatifs, d'aide à l'emploi, de formation ou de soutien qui sont les plus efficaces avec tels ou tels bénéficiaires. Plusieurs des recommandations du présent chapitre devraient permettre la compilation de meilleurs renseignements. Entre-temps, toutefois, nous disposons de certains résultats, en provenance surtout des États-Unis, qui permettraient au gouvernement d'adopter une stratégie provisoire d'identification des groupes-cibles jusqu'à ce que

nous puissions nous appuyer sur des études plus concluantes.

D'une façon générale, c'est sur les jeunes et les hommes adultes, bénéficiaires de l'aide sociale, que nous avons le moins de renseignements. Les données sur les stratégies destinées aux personnes handicapées sont meilleures mais encore rudimentaires. Nous comprenons peu les facteurs entraînant la dépendance à long terme de certains membres de ces groupes. Nous n'avons pas non plus une idée très claire des stratégies menant à l'autonomie qui sont les plus appropriées et les plus efficaces pour ce groupe de bénéficiaires de l'aide sociale. Il est clair que toute évaluation devrait avoir comme priorité d'examiner ces groupes.⁷¹ Heureusement, nous disposons de meilleurs renseignements sur les femmes, peut-être du fait que le gouvernement a davantage d'expérience dans l'offre et l'évaluation de programmes visant à faciliter la transition des femmes vers l'autonomie. Ainsi, le principal élément du Programme de création de débouchés est le Programme d'initiatives de soutien à l'emploi, qui s'adresse aux femmes chefs de famille monoparentale.

D'après les études effectuées aux É.-U., l'état matrimonial est le meilleur élément permettant de prévoir la durée de la dépendance à l'égard de l'aide sociale. Les mères célibataires, en particulier celles qui sont jeunes, courent le plus grand risque de dépendre à long terme de l'aide sociale.⁷² Toujours d'après ces études, quand les services s'adressent aux nouveaux bénéficiaires, il est plus probable que l'on puisse "attraper" ceux qui ont un risque élevé de dépendance à long terme. De plus, la probabilité d'une intervention réussie et d'un retour précoce à l'autonomie diminue avec la durée de la dépendance à l'égard de l'aide sociale.⁷³

L'étude d'évaluation américaine la plus récente est très encourageante. Elle indique que des programmes conçus pour aider les femmes chefs de famille monoparentale à parvenir à l'autonomie ont été couronnés de succès et sont rentables.⁷⁴ Il semble qu'un certain nombre de pays européens ont obtenu des résultats semblables. C'est pourquoi les programmes de recyclage s'adressent surtout à ceux qui ont récemment quitté la population active; ils visent souvent des chefs de famille monoparentale, pour la plupart des femmes. En Suède, par exemple, les mères célibataires ont la priorité pour les services de placement intensifs. La France, la Suède et l'Allemagne offrent des intéressements spéciaux aux entreprises qui embauchent des mères célibataires. On donne souvent la priorité dans les garderies, où les places sont rares, aux mères célibataires au chômage depuis peu.⁷⁵

Un autre résultat de l'étude américaine est également instructif. Comme nous l'avons déjà mentionné, il est évident que l'offre de services concentrés et exhaustifs aux adolescentes enceintes et mères de famille réduit non seulement la probabilité de leur dépendance à long terme à l'égard de l'aide sociale, mais encore diminue la mortalité infantile, les grossesses à répétition et les taux de décrochage scolaire.⁷⁶

TRANSITIONS

Il y a peu de raisons de croire que la situation en Ontario soit très différente de celle des É.-U. ou des pays européens.

RECOMMANDATION 124

À titre de stratégie provisoire et jusqu'au lancement d'autres études, on devrait donner une considération spéciale aux mères seules qui commencent à recevoir de l'aide sociale, et surtout à celles qui sont jeunes et célibataires, pour qu'elles aient accès aux services conçus pour favoriser l'autonomie des bénéficiaires de l'aide sociale. Par ailleurs, on devrait accorder une considération particulière aux adolescentes enceintes et mères de famille.

Cette stratégie provisoire ne sous-entend en aucune façon la nécessité de ne plus mettre au point des programmes conçus pour favoriser l'entrée d'autres bénéficiaires sur le marché du travail. Elle reconnaît simplement que les jeunes mères célibataires constituent un groupe qui présente un risque de dépendance à long terme, et que les programmes visant ce groupe ont porté fruit. Les planificateurs de possibilités, qui doivent peut-être parfois prendre des décisions difficiles quant à l'affectation des ressources aux différents bénéficiaires, doivent tenir compte de ce fait. Toutes choses égales par ailleurs et jusqu'à plus ample informé sur les programmes qui portent fruit pour d'autres groupes, l'aide supplémentaire doit viser d'abord les jeunes mères célibataires et, en particulier, les adolescentes mères de famille.

L'une des questions les plus difficiles auxquelles nous avons eu à répondre concernait la question de savoir si une aide spéciale devait viser le groupe des bénéficiaires qui doivent officiellement s'engager dans la planification des possibilités comme condition d'obtention de prestations complètes. Ce sujet est traité en détail au chapitre 5. D'un côté, il est raisonnable de prétendre que l'on devrait axer des services ou des programmes principalement sur ceux qui sont obligés d'y participer. D'un autre côté, ceux auxquels on imposera des conditions seront probablement des hommes adultes célibataires, soit le groupe sur lequel nous en savons le moins en ce qui concerne les facteurs de réussite des stratégies favorisant l'autonomie. Il se peut donc que l'identification de ce groupe comme groupe-cible de certaines ressources ne produise pas de résultats favorables ni ne soit la méthode la plus rentable.

Jusqu'à ce qu'on dispose de meilleurs résultats de recherche, le Comité ne recommande pas que l'on réserve des ressources à ceux qui doivent s'engager dans la planification des possibilités. On doit se rappeler que seule une aide minimale sera nécessaire afin que certaines personnes assument leurs obligations officielles. D'autres, toutefois, auront peut-être besoin de l'aide intensive du planificateur de possibilités ainsi que de ser-

VERS L'AUTONOMIE

vices et de soutiens concentrés. Si ces services et soutiens ne sont toutefois pas fournis, on ne devra pas imposer de sanction au bénéficiaire qui n'y participe pas.

Bien que nous ayons recommandé de réserver aux femmes chefs de famille monoparentale une aide supplémentaire quand elles entrent dans le monde du travail, nous croyons que leur participation à ce genre de programmes devrait être purement volontaire. À notre avis, les chefs de famille monoparentale qui aimeraient travailler tireront pleinement parti de l'aide qui leur est offerte. Il n'y a nul besoin de les forcer ou de les obliger à participer à ces programmes. Nous croyons également que les chefs de famille monoparentale doivent avoir le choix de rester à la maison pour élever leurs enfants s'ils en décident ainsi. À notre avis, l'éducation de jeunes enfants est une activité tout aussi importante et utile qu'avoir un emploi rémunéré.

En même temps, toutefois, il est très important que ceux qui choisissent de rester chez eux pour élever leurs enfants mettent au point un plan personnel pour le jour où leurs enfants quitteront le foyer familial. On devrait procéder à des études périodiques des cas des parents célibataires qui ne participent pas à des programmes de formation ou d'aide à l'emploi ou qui ne sont pas autrement engagés avec des planificateurs de possibilités. Ces examens devraient permettre aux parents de commencer à préciser leurs projets d'avenir. Étant donné que plus on reçoit l'aide longtemps, plus il est difficile de s'en sortir, ces examens périodiques devraient également permettre d'identifier ceux qui présentent un plus grand risque de dépendance à long terme. Les avantages éventuels des études périodiques des cas pourraient s'appliquer à tous les bénéficiaires et pas seulement aux chefs de famille monoparentale.

RECOMMANDATION 125

On devrait entreprendre un examen automatique et exhaustif de la situation de chaque bénéficiaire non engagé dans la planification de ses possibilités, qui reçoit de l'aide sociale depuis deux années consécutives. L'objectif de cet examen est d'évaluer l'issue des tentatives précédentes de planification des possibilités et la nécessité d'offrir d'autres services susceptibles de diminuer le risque que le bénéficiaire finisse par dépendre à long terme de l'aide sociale.

L'instauration d'un "code" automatique dans le système qui donnerait lieu à des examens de cas est une autre forme d'identification des groupes-cibles. En se concentrant sur ceux qui reçoivent de l'aide depuis deux ans sans être engagés avec un planificateur des possibilités, on s'attache à ceux qui semblent présenter un risque particulier de dépendre à long terme de l'aide sociale. Il est alors possible d'offrir une aide spécialisée à un groupe à haut risque et d'évaluer le besoin de prévoir à son intention des stratégies

TRANSITIONS

révisées ou nouvelles qui augmenteraient ses perspectives d'autonomie.

Un processus d'examen automatique des cas peut également servir d'autres buts, surtout s'il comporte une composante de recherche. Une supervision permanente permettrait de suivre l'évolution de la composition de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale et surtout de celle des groupes qui présentent un risque de dépendance à long terme. L'évolution de la composition de ce dernier groupe pourrait servir à modifier ou à réviser les stratégies et les programmes d'intervention établis pour ce groupe.

Ces recommandations constituent une stratégie provisoire. Il est net que davantage d'études améliorées sont nécessaires avant de finaliser une stratégie quelconque. Nous en sommes, toutefois, venus à croire que non seulement une politique d'identification des groupes-cibles est pratique, mais encore qu'elle peut être efficace et juste. À mesure que le gouvernement met au point une telle stratégie, toutefois, il sera important de garder à l'esprit l'expérience des États-Unis. Tout d'abord, pour être efficace, cette stratégie doit prévoir l'offre de services globaux et coûteux concentrés sur un petit nombre de bénéficiaires.⁷⁷ En deuxième lieu, bien qu'il semble que cette stratégie peut entraîner une compression de frais, les économies se font sentir relativement lentement et sur une longue période de temps.⁷⁸ Bref, l'identification des groupes-cibles ne donnera pas lieu à des économies instantanées.



NOTES

1

LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

(1) Canada, Conseil économique du Canada, *Le recentrage technologique*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1987, p. 28.

(2) Urie Bronfenbrenner, “A Generation in Jeopardy : America’s Hidden Family Policy”, *Newsletter*, Division of Developmental Psychology, Division 7, American Psychological Association (Fall 1986), p. 47.

(3) William Julius Wilson, *The Truly Disadvantaged : The Inner City, The Underclass and Public Policy*, Chicago, University of Chicago, 1987, p. 186.

2

L’AIDE SOCIALE EN ONTARIO

(1) Patricia M. Evans, *Decade of change : The FBA Caseload, 1975-1986*, juin 1987 (document de travail préparé à l’intention du CEAS), p. 12-13.

(2) Dan R. Offord et Michael H. Boyle, *Morbidity Among Welfare Children in Ontario*, 12 décembre 1986 (mémoire soumis au CEAS).

(3) David P. Ross, *Benefit Adequacy in Ontario*, mars 1987 (document de travail préparé à l’intention du CEAS).

(4) Ce seuil de 30 % peut être acceptable dans le cas d’une personne seule; toutefois, de nombreux experts en matière de logement soutiennent que ce seuil ne devrait être que de 25 %, voire de 20 % dans le cas d’une famille.

(5) Municipalité de la communauté urbaine de Toronto, sous-comité sur les besoins en matière de logement de la population sans abri, *Final Report*, Toronto, la Municipalité, 1986, p. 4.

(6) Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, *Living on the Margin : Welfare Reform for the Next Decade*, Toronto, le Conseil, 1986, p. 92-94.

(7) Pour une analyse plus approfondie, voir Conseil canadien de Développement social, *Trop peu :*

NOTES DES PAGES 68 À 101

définition et évaluation de la pauvreté au Canada, Ottawa, le Conseil, 1984.

(8) Conseil national du bien-être, *Progrès de la lutte contre la pauvreté*, Ottawa, le Conseil, 1987.

(9) Cité dans David Crane, "Will Technology Junk More Jobs Than It Creates?", *The Toronto Star*, 1 February 1987.

(10) Conseil national du bien-être, *Donner d'une main et reprendre de l'autre : le budget de mai 1985 et les pauvres*, Ottawa, le Conseil, 1985.

(11) Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, *People Without Homes : A Permanent Emergency*, Toronto, le Conseil, 1983.

(12) Ontario, ministère du Logement, *Federal-Provincial Three-Year Plan : 1988, 1989, 1990*, (document interne), novembre 1987, p. 8.

(13) Ville de Toronto, département d'hygiène publique, *Housing and Health : Public Health Implications of the Affordable Housing Crisis*, Toronto, le département, 1984.

(14) State of New York, Task Force on Poverty and Welfare, *A New Social Contract : Rethinking the Nature and Purpose of Public Assistance*, Albany, Office of the Governor, 1986, p. 15.

(15) Allan Irving, *From No Poor Law to the Social Assistance Review : A History of Social Assistance in Ontario, 1791-1987*, juillet 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(16) *Ibid.*, p. 11.

(17) *Ibid.*, p. 13.

(18) Richard Splane, *Social Welfare in Ontario, 1791-1983 : A Study of Public Welfare Administration*, Toronto, University of Toronto Press, 1965.

(19) *Ibid.*

(20) Allan Irving, *op. cit.*, p. 24-25.

(21) Allan Irving, *op. cit.*, p. 42.

(22) Canada, Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, *Rapport*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1986, partie 3, chapitre 7. Le président de la Commission était M. Claude Forget; cette commission sera donc désignée dorénavant sous le nom de Commission Forget.

(23) *Ibid.*, Illustration 4.2, p. 101.

(24) Organisation de coopération et de développement économique, *Dépenses sociales 1960-1990 : Programme de croissance et de maîtrise*, Paris, l'Organisation, 1985, p. 20-22.

(25) David Whitman, "The Key to Welfare Reform", *The Atlantic Monthly*, June 1987.

3

UNE VISION DE L'AVENIR

(1) Thomas J. Courchene, *Social Policy in the 1990's : Agenda for Reform*, Policy Study no. 3, Toronto, Institut C.D. Howe, 1987, p. xviii.

(2) Canada, Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, *Égalité en matière d'emploi : Rapport d'une commission royale*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1984, chapitre 1.

NOTES DES PAGES 101 À 107

La présidente de la Commission était Mme Rosalie Abella.

(3) Canada, Travail Canada, Bureau de la main-d'oeuvre féminine, *Des femmes dans la population active, 1986-1987*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1987, p. 35.

(4) Canada, Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, *op. cit.*, p. 254. La Commission Abella recommandait que l'égalité en matière d'emploi fasse l'objet d'un programme obligatoire pris en application d'une loi.

(5) Ontario, Conseil du statut de la femme, *Employment Strategies for Women in the 1980's: Recommendation for Action*, Toronto, 1980, le Conseil, p. 1.

(6) Canada, Travail Canada, Bureau de la main-d'oeuvre féminine, *op. cit.*, p. 11.

(7) Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, *Regards sur le contexte social – Tendances choisies*, Toronto, le Ministère, février 1986.

(8) Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, *Investing in Ontario's Future: Strategic Directions for the Ministry of Community and Social Services*, Toronto, le Ministère, juin 1986.

(9) Canada, Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, *Les travailleurs ayant des responsabilités familiales dans la société d'aujourd'hui: Qui s'en occupe?*, Ottawa, le Conseil, 1987, p. 29-30.

(10) Le groupe de travail ontarien sur les heures de travail et le temps supplémentaire a recommandé la proclamation d'un droit universel au congé sans solde dans son rapport intitulé *Working Times*, Toronto, ministère du Travail, 1987, p. 132. Le président du groupe de travail était M. Arthur Donner.

(11) Voir note 8.

(12) Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, Division des services communautaires, Direction des services à l'enfance, *Low Income and Child Development: A Case for Prevention Strategies*, juin 1987, p. 51 (document de travail rédigé en collaboration avec M. David P. Ross et préparé à l'intention du CEAS).

(13) Ontario, Commissaire à la jeunesse de l'Ontario, *Report*, Toronto, la Commission, 1986, p. 28 (rapport rédigé par M. Ken Dryden) et l'Ontario Association of Education Administrative Officials (OAEAO), Committee on Training Needs of Youth, *Report*, Toronto, l'Association, 1986, p. 37.

(14) Thomas J. Courchene, *op. cit.*

(15) On trouvera un exposé des modalités de fonctionnement d'un tel programme dans Michael Mendelson, "Can We Reform Canada's Income Security System?", (éd. Shirley B. Seward), *The Future of Social Welfare Systems in Canada and the United Kingdom: Proceedings of a Canada/U.K. Colloquium*, 17-18 octobre 1986, Ottawa, Institut de recherches politiques, 1987, particulièrement les pages 133 et 134.

(16) Canada, Emploi et Immigration, Jury consultatif national sur le congé de perfectionnement, *Apprendre: un défi pour la vie - Proposition pour combler le fossé entre le travail et la formation, Rapport du Jury consultatif national sur le congé de perfectionnement*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1984.

(17) Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1986, p. 150.

(18) Québec (prov.), ministère des Finances, *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, Québec, le Ministère, 1984.

NOTES DES PAGES 108 À 119

(19) Bernard Fortin, "Income Security in Canada", (éd. François Vaillancourt), *Income Distribution and Economic Security in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 153-186 (étude commandée par la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada).

(20) *Ibid.*, p. 169.

(21) On trouvera un exposé sur certains des obstacles à l'intégration de l'impôt et des régimes de transfert dans Derek P.J., Hum, "Some Reflections on Integrating Taxes and Transfer", p. 15 (communication prononcée devant la conférence intitulée "The Royal Commission on Taxation : 20 Years Later", Toronto, mars 1987).

(22) Canada, ministère des Finances, *Le Livre blanc sur la réforme fiscale de 1987*, Ottawa, ministère des Finances, 1987.

(23) Ontario, Groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario, *La santé en Ontario : vers une orientation commune : Rapport du groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario*, Toronto, le gouvernement de l'Ontario, 1987 (président : John R. Evans); et Ontario, Groupe d'experts sur les objectifs en matières de santé en Ontario, *La santé pour tout l'Ontario : Rapport du groupe d'experts sur les objectifs en matière de santé en Ontario*, Toronto, ministère de la Santé, 1987 (président : Dr R. A. Spasoff).

(24) Michele Harding, *The Relationship Between Economic Status and Health Status and Opportunities*, mars 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(25) Ontario, Groupe d'étude sur le système de santé de l'Ontario, *op. cit.*, p. 27.

(26) Ontario, Groupe d'experts sur les objectifs en matière de santé en Ontario, *La santé pour tout l'Ontario : Rapport du groupe d'experts sur les objectifs en matière de santé en Ontario*, Toronto, ministère de la Santé, 1987 p. 15-16, (président : Dr R. A. Spasoff).

(27) *Ibid.*, p. 48.

(28) *Ibid.*, p. 91.

(29) Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1985, volume 2, p. 794-803. Le président de la Commission était M. Donald S. Macdonald. La Commission sera dorénavant désignée sous le nom de Commission Macdonald.

(30) Voir Brigitte Kitchen (en collaboration avec Christa Freiler et Jeffrey Patterson), *A Guaranteed Income : A New Look at an Old Idea*, Discussion Paper on Social Policy : Number 4, Toronto, Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, 1986.

(31) Canada, Statistique Canada, Division de la Santé et Secrétariat d'État, Direction de l'analyse des tendances sociales, *Rapport de l'Enquête sur la santé et l'incapacité au Canada, Canada 1983-1984*, Ottawa, Statistique Canada et Secrétariat d'État, 1986, cat. n° 82-555E.

(32) Voir, par exemple, Terry G. Ison, *A Comprehensive Plan of Disability Compensation*, mémoire soumis à la Fédération du travail de l'Ontario, Peterborough, 17 août 1981; Ontario, Groupe de travail sur l'assurance automobile, *Final Report*, Toronto, ministère des Institutions financières, 1986 (président : M. David W. Slater); Paul C. Weiler, *Protecting the Worker from Disability : Challenges for the Eighties*, Toronto,

NOTES DES PAGES 119 À 128

ministère du Travail, 1983; et Leon Muszynski, *Alternative to Welfare*, mars 1987, p. 9-35 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(33) Voir note 32, Terry G. Ison, p. 6-12.

(34) Paul C. Weiler, *Protecting the Worker from Disability : Challenges for the Eighties*, Toronto, ministère du Travail, 1983, p. 62.

(35) Philip Osborne, "A Critical Evaluation of Liability Insurance, Litigation and Personal Injury Compensation : The Lessons and Choices for Ontario", cité dans Ontario, Groupe de travail ontarien sur l'assurance automobile, *Final Report*, p. 65.

(36) Michael J. Trebilcock, "The Insurance-Deterrence Dilemma of Modern Tort Law : Trends in North American Tort Law and Their Implications for the Current Liability Crisis", cité dans Ontario, Groupe de travail ontarien sur l'assurance automobile, *Final report*, p. 67; et Edward Belobaba, *Products Liability and Personal Injury Compensation in Canada : Towards Integration and Rationalization*, Ottawa, Consommation et Corporations Canada, 1986.

(37) Philip Osborne, *op. cit.*, p. 65.

(38) Paul C. Weiler, *op. cit.*, p. 65.

(39) Canada, étude du Comité mixte fédéral-provincial sur un programme complet d'assurance-invalidité, *Rapport de la 2e étape : Options possibles*, Ottawa, Santé et Bien-être Canada, 1985, p. 1.

(40) Leon Muszynski, *Alternative to welfare*, mars 1987, p. 20-22 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(41) Paul C. Weiler, *op. cit.*, p. 80.

(42) Terence G. Ison, *Accident Compensation*, London, Croon Helm, 1980, p. 187.

(43) Sheila Lamont, *Programmes nationaux d'assurance-invalidité dans quatorze pays*, Canada, étude du Comité mixte fédéral-provincial sur un programme complet d'assurance-invalidité, annexe E, vol. 4, Ottawa, Santé et Bien-être Canada, septembre 1983, p. 3.

(44) Melanie Hess, *An Overview of Poverty in Ontario*, édition révisée, mars 1988, p. 21 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(45) Daily Bread Food Bank, *Who is Hungry? : A preliminary Report about the circumstances of Persons Receiving Emergency Food Assistance in the Metro Toronto Area*, Toronto, Daily Bread Food Bank, October 1987.

(46) Entre autres exemples de tels rapports mentionnons : Conseil national du bien-être, *Les enfants pauvres : Rapport sur les enfants pauvres au Canada*, Ottawa, le Conseil, 1975; Canada, Sénat, Comité permanent de la santé, du bien-être et des sciences, *L'enfant en péril*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1980; *Low Income and Child Development*, chapitre 1 (voir note 12); Michele Harding, *op. cit.*, p. 3.7-3.10; et le mémoire soumis par l'Association médicale de l'Ontario au Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario à Toronto en janvier 1987.

(47) Dan R. Offord et Michael H. Boyle, *Morbidity Among Welfare Children in Ontario*, décembre 1986, (mémoire soumis au CEAS).

(48) Cette explication se retrouve aussi dans *Low Income and Child Development : A Case for Prevention*

NOTES DES PAGES 128 À 157

Stratégies, p. 16-17. (Voir note 12.)

(49) Conseil national du bien-être, *Les allocations familiales : un régime à repenser*, Ottawa, le Conseil, 1983.

(50) Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la santé, du bien-être et des affaires sociales, *Prestations aux enfants et aux personnes âgées : Document d'étude*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1985.

(51) Cette proposition se rapproche quelque peu du crédit universel de revenu au titre des enfants défendu par le Groupe d'action positive contre la pauvreté enfantine. Voir Groupe d'action positive contre la pauvreté enfantine, *A Fair Chance for All Children : The Declaration on Child Poverty*, Toronto, le Groupe, avril 1986, p. 11-12.

(52) Canada, Santé et Bien-être Canada, *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada*, Ottawa, le Ministère 1973, p. 29-32.

(53) Canada, Commission Macdonald, *Rapport*, vol. 2, partie 5, chapitre 19, p. 794-803.

(54) Canada, Commission Forget, *Rapport*, Ottawa, ministère des Services et Approvisionnements, 1986, p. 115-119.

(55) Terre-Neuve, Royal Commission on Employment and Unemployment, *Building on Our Strengths*, St-Jean, le gouvernement de Terre-Neuve, 1986, p. 403-417 (président : Doug House).

(56) Conseil canadien de Développement social, *Phase 1 : Réforme de la sécurité du revenu*, Travail et revenu dans les années 1990 (TRA) : Document de travail no 8, Ottawa, le Conseil, août 1987.

(57) On trouvera l'exposé de points de vue opposés dans Geoff Norquay, "Social Spending after Meech Lake", *Policy Options*, October 1987, p. 11-12 et dans Deborah Coyne, "The Meech Lake Accord and Disabled Persons", notes d'une communication présentée à la Conférence annuelle de la Marche des dix sous de l'Ontario, Toronto, 19 septembre 1987.

4

LA STRUCTURE DES PRESTATIONS

(1) David P. Ross, *Benefit Adequacy in Ontario*, mars 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(2) Clifford J. Williams, *Decades of Service : A History of Community and Social Services 1930-1980*, Toronto, ministère des Services sociaux et communautaires, 1984, part. p. 39.

(3) Ontario, Comité d'examen de l'aide sociale, *Report ... on the Spouse in the House Rule*, Toronto, ministère des Services sociaux et communautaires, 1987.

(4) Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, *Perspectives on Income Security* (document préparé dans le cadre de la réunion fédérale-provinciale des ministres des services sociaux et de la réadaptation tenue à Ottawa en 1973).

(5) *Richardson v. Commissioner of Metropolitan Toronto*, Department of Social Services et un autre appel, 25 A.C.W.S. (2d) 226 (Cour div. de l'Ont., 10 avril 1984).

NOTES DES PAGES 158 À 237

- (6) Vincent M. Mallozzi, "Tying Welfare to School Attendance", *The New York Times*, Sunday, January 3, 1988, section 12.
- (7) John Stapleton, *Future Directions for Categorical Eligibility*, mars 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).
- (8) Deborah A. Stone, *The Disabled State*, Philadelphia, Temple University Press, 1984.
- (9) Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, programmes des services de prestations familiales et de réadaptation professionnelle, *An Operational Policy Review of Medical Eligibility*, octobre 1982, p. 40 (document interne non publié, préparé sous la coordination de R. A. Farmer).
- (10) *Ibid.*
- (11) *Director of the Income Maintenance Branch, Ministry of Community and Social Services v. Audrey Henson*, Cour div. de l'Ont., 4 décembre 1987 (décision non rapportée).
- (12) David P. Ross, *op. cit.*
- (13) Société canadienne d'hypothèques et de logement, bureau régional de l'Ontario, *Ontario Housing Market Report*, Toronto, la Société, juin 1987; voir aussi la Société canadienne d'hypothèques et de logement, bureau de Toronto, *Enquête sur les logements locatifs*, Toronto, la Société, avril 1987.
- (14) Ernie Lightman, *Work Incentives and Disincentives in Ontario*, février 1987, p. 53 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

5

LA PLANIFICATION DES POSSIBILITÉS ET DES RESSOURCES HUMAINES

- (1) Voir California, State Senate, *Economic Independence for Welfare Recipients : 1985 – A Year of Accomplishment*, Sacramento, The Senate, 1985.
- (2) Commonwealth of Massachusetts, Department of Public Welfare, Executive Office of Human Services, *The Massachusetts Employment and Training Choices Program : Program Plan and Budget Request*, Boston, The Department, 1986; Robert Behn, *Managing Innovation in Welfare, Training and Work : Some Lessons from ET Choices in Massachusetts* (communication présentée devant la réunion de l'American Politic Science Association tenue à Chicago le 4 septembre 1987); et Commonwealth of Massachusetts, Department of Public Welfare, *Case Management Guide*, Boston, The Department, 1987.
- (3) Judith M. Gueron, "Reforming Welfare with Work", *Public Welfare*, Fall 1987, p. 21.
- (4) Davis McEntire et Joanne Haworth, "The Two Functions of Public Welfare : Income Maintenance and Social Services", *Social Work* 12(1), January 1967, p. 28.
- (5) George Hoshino, "Separating Maintenance from Social Services", *Public Welfare*, Spring 1972, p. 58.
- (6) Alfred J. Kahn, *Social Policy and Social Services*, New York, Random House, 1973, p. 154.
- (7) Voir, par exemple, Norman K. Wyers, "Income Maintenance and Social Work : A Broken Tie", *Social Work* 18(4), July/August 1983, p. 263.

NOTES DES PAGES 243 À 297

(8) Données fournies par Covenant House de Toronto et tirées de l'ébauche d'une étude encore inachevée, préparée à l'intention de Covenant House par Mark-David Janus, F. X. Archambault et Lesley Welsh, de l'Université du Connecticut.

(9) Pour une perspective historique de cette évolution, voir Molly McGhee, *Women in Rural Life : The Changing Scene*, Toronto, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 1984.

(10) Pour une analyse de l'éventail des conditions imposées par les États, voir Judith M. Gueron, *op. cit.*

(11) State of New York, Task Force on Poverty and Welfare, *A new Social Contract : Rethinking the Nature and Purpose of Public Assistance*, Albany, Office of the Governor, 1986.

(12) Judith M. Gueron, *op. cit.*, p. 25.

(13) Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, p. 16-17.

(14) *Ibid.*, p. 187.

(15) *Ibid.*, p. 80.

(16) International Social Security Association, *Social Security and Staff Training*, documentation de sécurité sociale, série européenne numéro 11, Genève, l'Association, 1985.

(17) *Ibid.*, Stuart J. Riley, "New Techniques in Training in the United Kingdom", p. 35-47.

(18) Michael Lipsky, *op. cit.*, p. 190.

6

VERS L'AUTONOMIE

(1) Thomas J. Courchene, *Social Policy in the 1990's : Agenda for Reform*, Policy Study No. 3, Toronto, Institut C.D. Howe, 1987, p. 85.

(2) Québec (prov.), ministère des Finances, *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, Québec, le Ministère, 1984.

(3) Thomas J. Courchene, *op. cit.*, p. 85.

(4) Cité dans Brian J. Powell, *The Welfare Mix : Enhancing the Employability of Social Assistance Recipients* (communication présentée à la réunion des experts internationaux du programme européen de développement social, intitulé "Planning the Welfare Mix : Making Fuller Use of human Resources" et tenue à Montebello (Québec) du 28 avril au 2 mai 1986; voir aussi David T. Ellwood, *Divide and Conquer : Responsible Security for America's Poor*, Occasional Paper No. 1, Ford Foundation Project on Social Welfare and the American Future, New York, The Foundation, 1987.

(5) Patricia M. Evans, *A Decade of Change : The FBA Caseload, 1975-1986*, juin 1987, p. 11 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(6) *Ibid.*, p. 17.

(7) United Kingdom, *Social Insurance and Allied Services : Report by Sir William Beveridge*, London, government of the United Kingdom, 1942, p. 12.

NOTES DES PAGES 298 À 320

(8) Decima Research Ltd., *Sondage sur le travail et la sécurité du revenu*, février 1986, p. 10-11 (document de travail préparé à l'intention de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage).

(9) Ontario, Commissaire à la jeunesse, *Report*, Toronto, le Commissaire, 1986, p. 25-26 (rapport préparé par le commissaire Ken Dryden).

(10) Pour une analyse détaillée des tendances dans l'évolution de la main-d'oeuvre au Canada, voir Canada, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1985, volume 2, p. 10-21, 594-596. Le président de la Commission était M. Donald S. MacDonald. La Commission sera dorénavant désignée sous le nom de Commission MacDonald.

(11) De Surendra Gera, *La création d'emplois dans le secteur privé - Analyse du programme de crédit d'impôt à l'emploi*, Ottawa, Conseil économique du Canada, en voie de publication.

(12) *Ibid.*, p. 114.

(13) Conseil canadien de Développement social, *Report on the Feasibility Study and Design of a Project to Develop an Active Inventory of Local Economic Initiatives in Canada*, Ottawa, le Conseil, 1986.

(14) Canada, Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, *Rapport*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1986, p. 82. Le président de la Commission était M. Claude Forget. La Commission sera dorénavant désignée sous le nom de Commission Forget.

(15) *Ibid.*, p. 155.

(16) Pour de plus amples renseignements sur les options en matière de travail, voir *Work and Well-Being Quarterly*, Fall 1986 (publication du Mental Health and the Workplace Project de l'Association canadienne de la santé mentale).

(17) Conference Board of Canada, *Attitudes Towards Work Patterns : Preview*, Ottawa, The Board, 1986.

(18) Frank Reid, "Workshare Schemes Increase Employment, Cut Social Costs", *Labour Relations News*, June 1987.

(19) Pour une discussion plus poussée des modalités d'aménagement des heures de travail qui peuvent avoir des conséquences bénéfiques au point de vue de la création d'emplois, voir Ontario, Groupe de travail sur les heures de travail et le temps supplémentaire, *Working Times*, Toronto, ministère du Travail, 1987, particulièrement le chapitre 14. Le président du Groupe de travail était M. Arthur Donner.

(20) Ontario, Secrétariat des ressources humaines, *Planning for People : Strategies for Renewal*, Toronto, le Conseil de gestion du gouvernement de l'Ontario, 1986.

(21) Ernie Lightman, *Work Incentives and Disincentives in Ontario*, février 1987, p. 26 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(22) *Ibid.*, p. 14, 45-50.

(23) *Ibid.*

(24) La matière de cette section provient principalement de Melanie Hess, *The Working Poor : Their Dilemma and Assistance Through Provincial Income Supplementation Programs*, avril 1987, p. 6-12 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(25) Québec (prov.), ministère des Finances, *Budget de 1987-1988 : Discours du budget et documents connexes*,

NOTES DES PAGES 320 À 341

Québec, le Ministère, avril 1987, p. 15-16, 38-40.

(26) Voir, par exemple, le Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto, "Minimum Wages and Adequate Income", *Social Infopac*, Toronto, le Conseil, avril 1987; d'autres renseignements présentés dans cette section proviennent du ministère du Travail de l'Ontario.

(27) *Ibid.*, p. 10.

(28) Ontario, ministère du Travail, Direction des études et des services spéciaux, *Review of Minimum Wage Issues*, Toronto, le Ministère, 1983.

(29) La coalition des organisations provinciales ombusman des handicapés, *La réforme fiscale et la personne handicapée – Réaction à la réforme de l'impôt sur le revenu 1987*, mémoire présenté au Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes.

(30) Canada, Chambre des communes, Comité permanent des finances et des affaires économiques, *Onzième rapport* (rapport sur les propositions de réforme fiscale déposées le 18 juin 1987).

(31) Québec (prov.), ministère des Finances, *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, loc. cit.

(32) Derek P. J. Hum, *Some Reflections on Integrating Taxes and Transfer*, p. 15 (communication prononcée devant la conférence intitulée "The Royal Commission on Taxation : 20 Years Later", Toronto, mars 1987).

(33) Burt Perrin Associates, *A Review of Training and Educational Programs for Social Assistance Recipients Entering the Labour Force*, mars 1987, p. 36 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(34) *Ibid.*, p. 37.

(35) Voir, par exemple, *Measuring the Costs of Illiteracy in Canada*, février 1988 (rapport du Canadien Business Task Force on Literacy).

(36) Burt Perrin Associates, *op. cit.*, p. 43.

(37) *Ibid.*, p. 34.

(38) Pour une analyse complète des obstacles présentés par le RAFCO, notamment une étude de cas détaillée, voir C.A. Gorlick, *Social Assistance and Student Aid : Who is Responsible?*, août 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(39) David T. Ellwood, *Targeting "Would-Be" Long-term Recipients of AFDC*, Princeton, NJ, Mathematica Policy Research, 1986, p. 30-32.

(40) C. A. Gorlick, *op. cit.*

(41) Ontario, *Discours du trône*, Toronto, le gouvernement de l'Ontario, avril 1987, p. 8.

(42) Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, Division des services communautaires, Direction des services à l'enfance, *Low Income and Child Development : A Case for Prevention Strategies*, juin 1987, p. 51 (document de travail rédigé en collaboration avec M. David P. Ross et préparé à l'intention du CEAS).

(43) Ontario, Commissaire à la jeunesse, *Report*, Toronto, le Commissaire, 1986, p. 14.

(44) Burt Perrin Associates, *op. cit.*, p. 39.

(45) George Radwanski, *Ontario Study of the Relevance of Education and the Issue of Dropouts*, Toronto, ministère de l'Éducation, 1988.

NOTES DES PAGES 342 À 362

(46) Brian J. Powell, *The Welfare Mix : Enhancing the Employability of Social Assistance Recipients*, loc. cit., p. 22.

(47) Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, Division des services communautaires, Direction des services à l'enfance, *op. cit.* (voir note 42), p. 53.

(48) David T. Ellwood, *Working Off Welfare : Prospects and Policies for Self-Sufficiency of Women Heading Families*, Madison, University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty, 1986, p. 25, Discussion Paper No. 803-86.

(49) Brian J. Powell, *op. cit.*

(50) Canada, Commission MacDonald, *op. cit.*, volume 2, p. 598.

(51) Ontario, Commissaire à la jeunesse, *op. cit.*, p. 28-31.

(52) Pour une description et une évaluation de certaines des initiatives adoptées aux États-Unis, voir Judith M. Gueron, "Reforming Welfare with Work", *Public Welfare*, Fall 1987, p. 13-25.

(53) Melanie Hess, *Traditional Workfare : Pros and Cons*, avril 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(54) Judith M. Gueron, *op. cit.*, p. 19. (Voir note 52.)

(55) *Ibid.*, p. 23.

(56) *Ibid.*, p. 20.

(57) Pour une évaluation des programmes américains axés sur le travail, voir Judith M. Gueron, *op. cit.*; Brian J. Powell, *op. cit.*; David T. Ellwood, *Targeting...* (voir note 39); David T. Ellwood, *Working...* (voir note 48); et le Social Program Evaluation Group, *Review of the Literature Related to the Evaluation of Employment Programs for Social Assistance Recipients*, juin 1986 (document préparé à l'intention du ministère des Services sociaux et communautaires).

(58) Voir, par exemple, Ron F. Feit, *Expanding Entrepreneurial Opportunity : An Alternate Route to Self-Sufficiency*, June 1987 (document de travail préparé à l'intention du Corporation for Enterprise Development de Washington).

(59) Steven Balkin, "Self-Employment for Low Income People", *The Entrepreneurial Economy*, March 1987, p. 3.

(60) Judith M. Gueron, *op. cit.*, p. 24.

(61) Commonwealth of Massachusetts, Department of Public Welfare, Office of Research, Planning and Evaluation, *An Evaluation of the Massachusetts Employment and Training Choices Program : Interim Finding on Participation and Outcome FY 84- FY 85*, Boston, The Department, 1986.

(62) Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires, *La garde d'enfants : orientations nouvelles*, Toronto, le Ministère, 1987.

(63) Ontario, ministère du Travail, Programme d'emploi pour les personnes handicapées, *Supported Employment : A Discussion Paper*, Toronto, le Ministère, en voie de publication.

(64) Burt Perrin Associates, *Innovative Approaches to the Employment of People with Disabilities*, Toronto, Burt Perrin Associates, 1987.

(65) Cité dans Pat McCarthy, M. Sherril Moon, Jane Everson et J. Michael Barcus (éditeurs), *School*

NOTES DES PAGES 362 À 382

to *Work Transition for Youth with Severe Disabilities*, Richmond, Virginia, Rehabilitation Research and Training Centre, School of Education, 1985, p. 94.

(66) Paul A. Sundet et Joanne Mermelstein, "Helping the New Rural Poor", *Public Welfare*, Summer 1987, p. 15-19.

(67) Brian Raychaba, *A Report on the Special Needs of Youth In/From the Care of the Child Welfare System*, mars 1987 (document de travail préparé à l'intention du CEAS).

(68) *Ibid.*, p. 15.

(69) Cité dans Brian Raychaba, *To Be on Our Own with No Direction from Home*, octobre 1987, p. 79 (document de travail préparé à l'intention du Youth-in-Care Network de Toronto).

(70) Ville de Toronto, Mayor's Action Task Force on Discharged Psychiatric Patients, *Final Report*, Toronto, département d'hygiène, 1984. Le président du groupe était le Dr Reva Gerstein.

(71) Un certain nom d'études fort prometteuses sont en cours. Citons, à titre d'exemple, le Youth Welfare Research Group, nouvellement créé, de l'Université Laurentienne de Sudbury et l'étude permanente sur l'emploi au sein de la jeunesse canadienne du conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto.

(72) David T. Ellwood, *Targeting "Would-Be" Long Term Recipients of AFDC*, *loc. cit.*

(73) *Ibid.*, et Brian J. Powell, *op. cit.*

(74) Voir particulièrement Judith M. Gueron, *op. cit.*

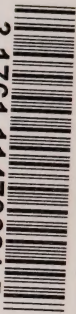
(75) Community Concern Associates, *Social Assistance and Employment Strategies in Four European Countries*, July 1982 (document préparé à l'intention du service d'élaboration des politiques concernant les adultes du ministère des Services sociaux et communautaires).

(76) Brian J. Powell, *op. cit.*, p. 27.

(77) David T. Ellwood, *Targeting "Would-Be" Long Term Recipients of AFDC*, *loc. cit.*

(78) Judith M. Gueron, *op. cit.*, p. 21.

3 1761 11470681 5



ISBN 0-7729-4373-7